



TÍTULO

**DISEÑO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AL “PROGRAMA
PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD NUTRICIÓN Y
DESARROLLO INFANTIL (CEN-CINAI)”**

AUTOR

Eddy Ant. García Serrano

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2016

Director	Dr. Carlos Bueno Suárez
Tutor	D. Juan Murciano Rosado
Curso	<i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas</i>
ISBN	978-84-7993-728-7
©	Eddy Ant. García Serrano
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2016



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



Trabajo Fin de Máster

Diseño de evaluación de impacto al “Programa Provisión de Servicios de Salud Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI)”

VIII MÁSTER IBEROAMERICANO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EDDY ANT. GARCÍA SERRANO

COSTA RICA

2016

Director. Dr. Carlos Bueno Suárez
Tutor. Msc. Juan Murciano Rosado

RESUMEN

En la siguiente investigación se realiza un abordaje sobre la evaluación de impacto en referencia a un programa de atención y protección infantil en Costa Rica (CEN-CINAI). El programa CEN-CINAI tiene una larga trayectoria en el país y es reconocido por su labor social de combate a la pobreza, cuenta con diversos servicios que se brindan a niños y niñas hasta los 12 años de edad, así como a madres en periodo de lactancia y gestación. En virtud de su relevancia, en el tanto la niñez es un colectivo prioritario, se diseña una evaluación que venga determinar el impacto del programa, identificando las variables centrales de análisis, el método más apropiado para ello así como el despliegue de técnicas e instrumentos para ejecutarlo; entendiendo que la evaluación conlleva la medición de los resultados de la acción pública para la toma de decisiones que contribuyan en un beneficio para los destinatarios del programa y de los involucrados en este.

PALABRAS CLAVE

Evaluación, evaluación de impacto, intervención pública, atención y protección infantil, nutrición, Programa CEN-CINAI, variables de resultado.

DEDICATORIA

A mi corazona, la compañera de mis batallas, inclusive contra mí mismo,
su impulso y ánimos me conducen a buen puerto, mucho más allá de este texto:

*Dime por favor cuál es la noche,
en que vendrás, para velar tu sueño;
que no puedo vivir, porque te extraño;
y que no puedo morir, porque te quiero.*
Borges

AGRADECIMIENTOS

Esta sección suele tornarse compleja, por el temor de dejar a alguien significativo por fuera.
A pesar de ello, y sin el temor en mente, los siguientes:

Juan, mi tutor, más que tutor amigo, pronto compatriota nacionalizado...
El consejo con tacto, oportuno y juicioso mejoraron enormemente este trabajo.

Ignacio, Nacho, tremenda persona, que orgullo citarte y conocerte,
en principio la idea fue tuya, te debo el “capítulo” donde se sabe quién es el asesino.

Florita, apoyo incondicional, sin su concurso estas líneas nunca se hubiesen escrito.
Pocas personas con su calidad humana.

Tabla de contenido

LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS	5
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	8
1.1 JUSTIFICACIÓN	8
1.2 OBJETO DE ESTUDIO	11
1.3 CONTENIDO	14
CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	15
2.1 RESEÑA GENERAL DE COSTA RICA	15
2.2 PANORAMA DE LA POBREZA EN COSTA RICA	17
2.2.1 ALGUNOS RASGOS DE LA POBREZA EN LA INFANCIA: CONSECUENCIAS	22
2.3 PROGRAMA CEN-CINAI	29
2.3.1 ANTECEDENTES	29
2.3.2 MARCO JURÍDICO	30
2.3.3 EJES CENTRALES DEL PROGRAMA	31
2.3.4 SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS (CLIENTES)	40
2.3.5 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL	44
CAPÍTULO 3. MARCO TEORICO	46
3.1 APROXIMACIONES INICIALES	46
3.1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	46
3.1.2 EVALUACIÓN	50
3.1.3 APROXIMACIÓN AL MOMENTO Y TIPO DE EVALUACIÓN	54
3.2 UTILIDAD Y RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN	58
3.3 REFLEXIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA	63
3.4 EVALUACIÓN DE IMPACTO	66
3.4.1 EL CONTRA-FACTUAL	70
3.4.2 EL SESGO DE SELECCIÓN	72
3.4.3 CLASIFICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO	73
3.4.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO	90
CAPÍTULO 4. DISEÑO METODOLÓGICO	93
4.1 PROCESO DE EVALUACIÓN	93
4.2 PROGRAMACIÓN DE LA EVALUACIÓN	95
4.3 DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	97
4.3.1 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	99
4.3.2 RECURSOS	102
4.3.3 MATRIZ DE EVALUACIÓN.	103
4.3.4 ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN	106
4.3.5 DISEÑO METODOLÓGICO	109
4.3.6 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	128
4.3.7 ESTRUCTURA DEL INFORME DE EVALUACIÓN	134
CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
ANEXOS	158

Lista de cuadros, gráficos y figuras

Cuadros y recuadros

CUADRO 1: RESUMEN DE INDICADORES SOCIALES 1990-2014	16
CUADRO 2: ESTRUCTURA DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN COSTA RICA, 2013.....	20
CUADRO 3: RESEÑA HISTÓRICA DEL CEN-CINAI	30
CUADRO 4: BENEFICIARIOS DE CEN-CINAI, 2014	34
CUADRO 5: NÚMERO Y TIPO DE ESTABLECIMIENTOS, POR REGIÓN	36
CUADRO 6: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA CEN-CINAI, 2015	37
CUADRO 7: CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS GRUPOS FAMILIARES DE CEN-CINAI	43
RECUADRO 1. DEFINICIONES CLÁSICAS DE POLÍTICA.....	46
CUADRO 8: FASES Y ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
CUADRO 9: LA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN	52
CUADRO 10: TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN	55
CUADRO 11: APORTES DE LA EVALUACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA.....	59
CUADRO 12: ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN	61
CUADRO 13: COMPARACIÓN ENTRE MÉTODO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO	74
CUADRO 14: TIPOS DE VARIABLES.....	75
CUADRO 15: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS MÉTODOS	77
CUADRO 16: MÉTODOS: EXPERIMENTAL Y CUASI-EXPERIMENTAL.....	80
RECUADRO 2. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA TÉCNICA.....	86
CUADRO 17: OPERACIONALIZACIÓN DIF EN DIF	87
CUADRO 18: ETAPAS DE UN PROCESO DE EVALUACIÓN	94
CUADRO 19: CRITERIO Y PREGUNTAS CENTRALES DE EVALUACIÓN	98
CUADRO 20: RECURSOS PARA LA EVALUACIÓN	102
CUADRO 21: MATRIZ DE EVALUACIÓN	104
CUADRO 22: PROPUESTA PARA DATOS DE MATCHING.....	117
CUADRO 23: OPERACIONALIZACIÓN DEL MATCHING.....	118
CUADRO 24: NACIONALIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DE CEN-CINAI	119
CUADRO 25: VARIABLES A CONSIDERAR PARA EL DIF EN DIF	119
CUADRO 26: RESUMEN DE ANÁLISIS CUANTITATIVO	123
CUADRO 27: RESUMEN DE ANÁLISIS CUALITATIVO	126
CUADRO 28: PASOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS TÉCNICAS.....	133

GRÁFICOS

GRÁFICO 1: INDICADORES DEMOGRÁFICOS	23
GRÁFICO 2 AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS	24
GRÁFICO 3: POBLACIÓN MUNDIAL DE NIÑOS (MENOS 5 AÑOS) CON RETRASO EN CRECIMIENTO	24
GRÁFICO 4: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS	26
GRÁFICO 5: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN ENTRE LA POBREZA EN LOS NIÑOS Y EN LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS.....	27
GRÁFICO 6: ¿CÓMO MEDIR EL IMPACTO?	68

FIGURAS

FIGURA 1: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COSTA RICA, 2015.....	17
FIGURA 2: INCIDENCIA DE LA POBREZA POR REGIÓN, 2015.....	18
FIGURA 3: INGRESOS NETO PROMEDIO DE LOS HOGARES, 2015	19
FIGURA 4: DATOS DEMOGRÁFICOS DE LA NIÑEZ EN COSTA RICA	21
FIGURA 5: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE POBREZA.....	21
FIGURA 6: RESUMEN SOBRE ODM, 2014	25
FIGURA 7: REGIONES DE SALUD DE LA DN CEN-CINAI	35
FIGURA 8: LOCALIZACIÓN ESPACIAL DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN INFANTIL.....	36
FIGURA 9: ESQUEMA PROGRAMÁTICO CEN-CINAI	39
FIGURA 10: MODELO DE SALUD PARA TODA LA VIDA	45
FIGURA 11: LAS CLAVES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
FIGURA 12: INTERVENCIONES PÚBLICAS EN COSTA RICA.....	48
FIGURA 13: ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN, PASOS A SEGUIR.....	53
FIGURA 14: LA EVALUACIÓN EN EL CICLO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA	56
FIGURA 15: USOS DE LA EVALUACIÓN.....	58
FIGURA 16: LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN SEGÚN EL ACTOR	62
FIGURA 17: EXPONENTES SOBRE "EVALUACIÓN BASADA EN RESULTADOS"	67
FIGURA 18: DIMENSIONES DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	69
FIGURA 19: GRUPOS DE TRATAMIENTO Y CONTROL.....	70
FIGURA 20: DIMENSIONES PARA LA CLASIFICACIÓN DE EVALUACIONES DE IMPACTO.....	73
FIGURA 21: ALEATORIZACIÓN	78
FIGURA 22: REPRESENTACIÓN "ANTES" Y "DESPUÉS"	81
FIGURA 23: REPRESENTACIÓN DE SERIES TEMPORALES.....	82
FIGURA 24: REPRESENTACIÓN MATCHING	83
FIGURA 25: REPRESENTACIÓN DE SOPORTE COMÚN	84
FIGURA 26: REPRESENTACIÓN PSM	85
FIGURA 27: REPRESENTACIÓN DIF EN DIF	87
FIGURA 28: MODELO LÓGICO PARA ENMARCAR LAS PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	90
FIGURA 29: PREGUNTAS CLAVE PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO	91
FIGURA 30: MODELOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN AL.....	93
FIGURA 31: ALCANCE TEMPORAL DE LA EVALUACIÓN.....	99
FIGURA 32: ACTORES DE LA EVALUACIÓN.....	101
FIGURA 33: ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN.....	108
FIGURA 34: PARADIGMAS DE INVESTIGACIÓN	109
FIGURA 35: ESPECTRO DE LOS MÉTODOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS	110
FIGURA 36: CADENA DE RESULTADOS DE CEN-CINAI.....	125

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
ADEC	Asociaciones de Desarrollo Específica Pro CEN-CINAI y Bienestar Comunal
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CAF	Caracterización del Ambiente Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CD	Centros de Distribución
CEN	Centros de Educación y Nutrición
CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CENCE	Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición y Centros de Nutrición y Atención Integral
CGR	Contraloría General de la República
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DH	Defensoría de los Habitantes
DN CEN-CINAI	Dirección Nacional de CEN-CINAI
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ENAH	Encuesta Nacional de Hogares
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
J-Pal	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
JPS	Junta de Protección Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINSA	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PIB	Producto Interno Bruto
PNNA	Política Nacional sobre la Niñez y Adolescencia
PEN	Programa Estado de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
UCR	Universidad de Costa Rica
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación

Este trabajo de investigación responde al VIII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas y se centra en realizar un diseño de evaluación de impacto del Programa “Provisión de Servicios de Salud Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI)”. Esta intervención pública apunta a procurar el bienestar de la niñez lo cual es una prioridad al más alto nivel gubernamental teniendo en cuenta que los primeros cinco años de vida deciden el futuro de un niño y su capacidad de interactuar con la sociedad como adulto (Vegas y Santibañez, 2012), por tanto la niñez constituye uno de los colectivos específicos sobre el cual se deben desplegar políticas y programas públicos que contribuyan a su desarrollo integral y sano desenvolvimiento.

Actualmente la evolución y desarrollo de los derechos de la infancia se corresponde con el nivel de desenvolvimiento y progreso alcanzado en las sociedades. Bajo esta máxima, se hace menester impulsar la evaluación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia que lleven a un adecuado enjuiciamiento de la acción estatal y a la posterior mejora de sus resultados, a la vez que se aporta evidencia y base documental para tomar decisiones basadas en evidencia, con oportunidades de generación de valor público.

Al conjugar la perspectiva de Subirats, et al., (2008) de que las políticas y programas apuntan a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental y la noción de Scriven (1991) donde la evaluación se erige como el proceso por el cual se determina el mérito y valor de las cosas, se encuentra que las intervenciones públicas son constante objeto de debate en las agendas nacionales, en su función de resolver un determinado problema común por ende mejorar las condiciones de vida de la población y precisamente la evaluación tiene por encargo contribuir a racionalizar y generar bases sólidas para alimentar este debate.

La evaluación de las acciones en la primera infancia se circunscriben de esta forma como un mecanismo para su optimización, entendiendo desde la perspectiva del Berlinski y Schady (2015) que destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer.

La inversión del gobierno en un programa de primera infancia bien elaborado, utilizando instrumentos que ya conocemos y que son sumamente efectivos, puede tener un enorme impacto en el desarrollo. Los programas para el desarrollo de la primera infancia son las bases sobre las cuales hacer otras inversiones sociales exitosas a lo largo de la vida de un individuo, especialmente de los más pobres. Invertir más en este ámbito es una de las maneras más eficaces de los gobiernos para mejorar la movilidad social. (Berlinski y Schady, 2015, p. xiv)

Adicionalmente, “un enfoque multi-dimensional para construir las capacidades de los padres, tutores y comunidades para fortalecer las bases para la salud, el aprendizaje y el comportamiento durante el periodo prenatal y en los primeros años de infancia resulta prometedor” (Mexicanos primero, 2014, p. 37). Por lo que asignar de manera consistente esos recursos es una obligación de cualquier gobierno, así como la respectiva evaluación de los mismos.

Los programas y las políticas de desarrollo suelen estar diseñados para conseguir resultados...Que se logren o no estos resultados es una cuestión que, pese a ser esencial para el éxito de las políticas públicas, no suele abordarse. Habitualmente los administradores y responsables de los programas se concentran en medir los insumos y los productos, en lugar de valorar si se han alcanzado los objetivos. (Gertler, et al., 2011, p. 3)

Por ello, es necesario voltear la mirada al marco institucional (Ver anexo 7) en el que se desenvuelven las políticas y programas, puesto que allí es donde se gestan las voluntades que confluyen en los procesos de evaluación y sus aprendizajes. El problema al que se enfrentan los aparatos públicos recae en el rendimiento de sus decisiones y su capacidad para resolver de manera oportuna los asuntos públicos, lo que brinda legitimidad.

Si el proceso de formulación e implementación de políticas no está estructurado de manera que garantice la existencia de diseños técnicos y procesos operativos eficaces y sostenibles -lo cual exige tener en cuenta las relaciones y redes entre actores-, un mayor gasto público no necesariamente tendrá un efecto significativo en mejorar los resultados observados en el momento de la implementación. (Bonvecchi et al., 2015)

La actividad gubernamental, y fundamentalmente sus resultados, juegan un papel vital en el engranaje democrático, dado que el contexto actual de las administraciones públicas supone una responsabilidad del ejercicio del poder con las demandas ciudadanas, lo cual pasa por transformar los hallazgos de las acciones en decisiones más fundamentadas y válidas; en definitiva se trata de aumentar el grado de racionalidad de las políticas públicas:

En una época marcada por el rápido avance del progreso científico y tecnológico, especialmente visible en los procesos de industrialización y en los cambios concomitantes en nuestras culturas y sociedades, la experiencia nos enseña que el éxito de cualquier intento de desarrollo depende de la bondad del conocimiento de los factores económicos, sociológicos y culturales propios de cada país o región. Del entendimiento de esas condiciones objetivas y de los medios de acción disponibles resultan la coherencia, la relevancia y la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas. (Cohen y Franco, 2000, p. viii)

A diferencia del resto de la región, en donde se reconocen esfuerzos por estimar los impactos de las intervenciones públicas primordialmente en educación, salud y nutrición infantil (Rawlings y Rubio, 2006) en Costa Rica la implementación de programas sociales y puntualmente los destinados a la atención de la primera infancia no han estado acompañados de esfuerzos sistemáticos para la medición de los impactos.

Este tipo de intervenciones significan una erogación considerable en el gasto público costarricense, la cual según el Programa Estado de la Nación (PEN) 2014, en 2013 fue equivalente a un 23% del PIB y al 79% del gasto público consolidado del gobierno general, por lo que en términos de efectividad y asignación presupuestaria cabe preguntarse: ¿Cuál es el grado de efectividad de las políticas y programas focalizados en la niñez? ¿Se están generando los resultados esperados? ¿Existen resultados no esperados? ¿Las niñas y niños en condición de riesgo social cuentan con un estado nutricional adecuado y desarrollo integral óptimo?

Lo anterior encuentra resonancia en la necesidad de aumentar la información sobre el impacto de este tipo de acciones públicas, según Berlinski y Schady (2015, p. 113-166), solo hay un puñado de evaluaciones sobre el impacto de los servicios de cuidado infantil en el desarrollo del niño en América Latina y el Caribe y todas ellas manifiestan algunas limitaciones metodológicas. Y la mayoría de los estudios...llegan a la conclusión de que estos centros tienen un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños provenientes de entornos desfavorecidos.

El CEN-CINAI se encuentra como una de las intervenciones a ser evaluadas dentro de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) 2015-2018. En el 2015, en el marco de la citada ANE se lleva a cabo la evaluación de procesos del servicio de Atención y Protección Infantil del Programa; esta coyuntura eleva la utilidad de la investigación, ya que se realiza en un momento estratégico y viene a sumarse a los esfuerzos e interés de conocer y medir los efectos que tiene el programa en sus variables de actuación sobre sus beneficiarios.

Se espera de esta manera orientar a los tomadores de decisión del MINSA y de la DN CEN-CINAI sobre un modelo evaluativo, y sus requerimientos de información para evaluar el impacto de la intervención, teniendo presente las variables que mide actualmente el Programa y con ello generar interés en el estudio por parte de las autoridades institucionales, en la medida que se logre posicionar el tema de la evaluación de impacto como una herramienta que faculte el dimensionamiento los efectos o resultados de la acción estatal para la solución a determinados problemas sociales, la toma de decisiones basada en evidencia y sin duda la rendición de cuentas hacia el ciudadano sobre el uso y efectividad de los recursos públicos.

En otro orden de cosas, se visualiza que la investigación permita sensibilizar a los gestores públicos sobre el beneficio de incorporar sistemas de seguimiento y herramientas de recolección de información con la respectiva medición de variables de interés en todo el ciclo de la intervención pública, apuntalando la casi obligatoriedad de disponer de información para la medición de los impactos en las intervenciones públicas como medio para valorar la efectividad de las mismas, ya que esta es una práctica poco difundida en la realidad institucional del sector público costarricense.

1. 2 Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta investigación responde al Programa CEN-CINAI, el cual tiene más de 50 años de existencia (ver apartado 2.3.1) y se centra en ofrecer servicios de atención integral a la población materno-infantil, en condición de pobreza, de riesgo de salud, nutrición y social. Es ejecutado por la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Nutrición y Atención Integral (DN CEN-CINAI), creada mediante Ley N° 8809 como órgano adscrito al Ministerio de Salud (MINSA).

Según Navarro (2005), para una publicación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la pobreza es un problema estructural que permanece sin resolver en muchos países y por ello se constituye como una prioridad y preocupación permanente de los gobiernos. A raíz de ello, el CEN-CINAI, mediante una cobertura geográfica nacional, se fundamenta por el contexto de pobreza y desnutrición en las poblaciones vulnerables, teniendo una orientación principal a la nutrición y protección infantil de niños y niñas de los 0 a 13 años en condiciones de vulnerabilidad o riesgo social. Al respecto, la última Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) 2008-2009 en Costa Rica, refleja que:

La desnutrición en el grupo de niños(as) menores de 5 años representó un 1,1% según el indicador Peso/ Edad y de un 5,6% según Talla/Edad. También determinó que un 15,2% de esta población está en riesgo a desnutrición según P/E y tienen un 23,8% de riesgo a sufrir de desnutrición según T/E. El grupo de niños(as) de 5 a 12 años de edad, el porcentaje de “delgadez” fue 6,1% mientras que el sobrepeso fue de 11,8% y la obesidad de 9,6%. Por lo tanto, el contexto nutricional actual evidencia que el sobrepeso y la obesidad (21,4%) representan un problema de salud pública en este grupo de edad. (MINSA, 2011, p. 25)

Este programa se enmarca en las estrategias de reducción de la pobreza señaladas por Navarro (2005, p. 14) que han conformado redes de protección social creadas en países de América Latina, con el objetivo de integrar una serie de intervenciones orientadas hacia la creación y fortalecimiento del capital humano de la población.

Para apuntar a lo anterior, se enmarca como uno de los pilares, en la Política Nacional de Salud 2011-2021¹ (2015) “el fortalecimiento e innovación en los servicios de nutrición y desarrollo infantil dirigidos a niños desde su gestación hasta los 12 años de edad y en adolescentes”, para la extensión de cobertura y calidad de servicios promoviendo el fortalecimiento de factores protectores y la disminución de factores de riesgo asociados Malnutrición y Salud Mental en la población Materno Infantil en condición de vulnerabilidad: desnutrición, sobrepeso, obesidad, prevención de violencia Familiar, equidad de género, fomento de prácticas de vida saludable como la recreación, la autoestima, la actividad física, talleres de acompañamiento para la crianza democrática de los hijos e hijas, la promoción del desarrollo infantil y la atención oportuna de necesidades especiales entre otros.

¹ La Política Nacional de Salud se concibe como un medio para avanzar a un desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible y sustentable; caracterizado por los procesos de globalización, la reducción de pobreza y pobreza extrema, la creciente violencia social, los cambios demográficos y la aparición de enfermedades emergentes y reemergentes, aunado a los efectos del cambio climático.

Según las Fichas Programáticas (2016) del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el programa tiene como objetivo general “contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas que viven en condiciones de pobreza, malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud, mediante los servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo”. Algunos de sus objetivos específicos son:

- Brindar servicios de Nutrición Preventiva mediante la distribución de comidas servidas, leche en polvo integra fortificada instantánea y/o de alimentos a familias (DAF).
- Brindar servicios de Atención y Protección Infantil intra y extramuros a niños y niñas de 3 meses a menos de 13 años conjuntamente con la estrategia de red de cuido.
- Brindar servicios de promoción del crecimiento y desarrollo mediante acciones de acompañamiento educativo al grupo familiar en las tareas de crianza y socialización de sus hijos.

El Programa se articula en dos estrategias: intramuros y extramuros. Los servicios que ofrece CEN-CINAI se agrupan en tres grandes servicios: (1) Nutrición preventiva, (2) Atención y Protección Infantil, y (3) Promoción del crecimiento y desarrollo infantil. La población meta son los niños y niñas de 0 a 13 años (clientes) y mujeres en período de gestación o lactancia que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y vulnerabilidad social o de salud (beneficiarios). (FODESAF, 2016)

La DN CEN-CINAI, como integrante de uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”², durante el 2016 establece ofrecer los servicios de atención integral a la población materno-infantil, en condición de pobreza y de riesgo de salud, nutrición y social.

El enfoque de atención bebés, preescolares y escolares procura contribuir a potenciar un crecimiento y desarrollo óptimo en la niñez que recibe los servicios de CEN-CINAI y a la vez coadyuva a que la madre jefa de hogar se integre a la fuerza laboral, mejore sus habilidades en las tareas de crianza y en el caso de las adolescentes madres, brindarles la oportunidad de continuar con sus estudios, lo que redundará a mejorar las condiciones familiares. (FODESAF, 2016)

Las madres gestantes y en período de lactancia, tienen la oportunidad de recibir una alimentación adecuada, que mejorará sus condiciones nutricionales y por ende las del bebé en gestación o al lactante, contribuyendo así a la disminución de riesgo de morbilidad y mortalidad materna. Asimismo, las adolescentes madres cuentan con el mismo beneficio cuando asistan a actividades educativas.

Los servicios de la DN CEN-CINAI aportan a la reducción de la pobreza y promoción de la salud y adecuada nutrición, y apunta a romper el ciclo de la pobreza facilitando la inserción de la mujer al mercado laboral y la permanencia de las mismas cuando se requiera en el sistema educativo formal. (FODESAF, 2016)

² Ver Anexo 02, ficha del PND para el Programa CEN-CINAI.

En 2014 se atendieron 138.188 entre bebés, preescolares, escolares, adolescentes madres y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Del total de la población infantil atendida en CEN-CINAI, el 8%, de niños y niñas menores de 5 años, presentan desnutrición crónica, según el indicador talla-edad y el 10% de los niños mayores de 5 años presentan delgadez, según el indicador de masa corporal, el 11% presenta nivel bajo en el área cognoscitiva y 10% en el área del lenguaje. (DN CEN-CINAI, 2015)

Tomando en consideración lo señalado, las principales interrogantes y objetivos de la investigación, son:

Preguntas orientadoras

- ¿Es posible diseñar un modelo de evaluación de impacto que permita medir los efectos que tiene el programa CEN-CINAI en la población beneficiaria?
- ¿Qué técnicas, herramientas y procesos concretos se han de plantear para medir los efectos del Programa CEN-CINAI en la población beneficiaria por medio de una evaluación de impacto?
- ¿Cuáles son los determinantes en términos de requerimientos de información, para establecer un modelo de evaluación de impacto en el Programa CEN-CINAI?

Objetivo general

Diseñar un modelo de evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI orientado a los clientes y beneficiarias de los servicios, para el periodo 2013-2015.

Objetivos específicos

1. Determinar las variables centrales para el diseño de un modelo de estimación de los efectos del Programa CEN-CINAI en el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.
2. Describir el proceso, técnicas y herramientas del diseño metodológico del modelo de evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI.
3. Identificar los requerimientos de información necesarios para evaluar el impacto del Programa CEN-CINAI.

1.3 Contenido

La investigación se compone de cinco capítulos. El primero de ellos tiene la intención de brindar al lector una ubicación primaria de los principales trazos sobre los que se fundamenta el estudio, por lo que este capítulo denominado “Introducción” esboza el tema bajo análisis, el Programa CEN-CINAI y la justificación del mismo en términos de la relevancia de evaluar acciones públicas destinadas a la atención integral de la infancia en condición de pobreza.

Una vez adentrados en la materia, con una reseña general, en el capítulo dos, se pretende contextualizar el tema de la pobreza y la infancia del país, aportando para la reflexión algunas cifras en perspectiva comparada; así como la descripción de los rasgos que caracterizan al Programa CEN-CINAI, tales como su marco jurídico, estructura organizacional, objetivos, servicios, mecanismos de operación, entre otros.

Seguidamente, en el capítulo tres, se realiza la aproximación teórica, la cual se focaliza en el despliegue de conceptos y nociones básicas de referencia que se utilizan para sustentar el tema bajo estudio, se tratan aquí los conceptos de evaluación, intervención pública, resultados, evaluación de impacto y principales diseños de evaluación, finalizando con una reflexión sobre la evaluación en la región.

Una vez definido el cuerpo teórico, el cuarto capítulo remite a la definición del diseño metodológico para la evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI, el proceso de evaluación, la matriz de evaluación y las principales fuentes y técnicas de investigación a utilizar.

En el último apartado, intitulado “conclusiones y recomendaciones” se establecen, como su nombre lo indica, las conclusiones desprendidas de la investigación, y algunas recomendaciones específicamente en el sentido de reflexionar y orientar decisiones a jerarcas institucionales sobre la importancia, los requerimientos de información y datos necesarios para implementar el diseño propuesto de evaluación de impacto. Luego de ello se presentan los anexos que vienen a complementar la información presentada.

CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

2.1 Reseña general de Costa Rica

La República de Costa Rica se ubica en la región centroamericana, posee una extensión de 51,100 km², con aproximadamente 4,3 millones de habitantes (INEC, 2011)³. Limita al norte con la República de Nicaragua y al sureste con la República de Panamá. Posee dos accesos marítimos, al este el mar Caribe y al oeste el Océano Pacífico.

Presenta un régimen democrático de corte presidencialista donde el poder es ejercido por tres órganos independientes entre sí (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), un organismo electoral y una Sala Constitucional a cargo del control jurisdiccional, bajo un esquema de pesos y contrapesos. Desde 1949, las elecciones se desarrollan regularmente cada cuatro años y la alternancia política es parte de los valores y principios políticos de Costa Rica (Molina y Palmer, 2004).

Costa Rica no tiene ejército desde 1948, lo que conlleva confiar en los instrumentos del Derecho Internacional en la solución de diferendos entre los países. Se suele asociar la abolición del ejército y la liberación de la carga presupuestaria que supone el mantenimiento de las fuerzas armadas, con el aumento de la “matriz social” del país, situación que se evidencia en un aumento en los recursos destinados hacia sectores como la educación y la salud. Por ejemplo en 2011 el gasto social (educación, salud, seguridad y asistencia social, así como vivienda y otros) fue de un 22.6% del PIB, mientras que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2013) el promedio latinoamericano fue de 18.1%.

En 2012 se ubicó como el país más feliz del planeta, según el Índice del Planeta Feliz del New Economics Foundation, en 2015 ostenta la doceava posición. El 52% de su territorio se encuentra protegido por normas de cobertura forestal (parques nacionales, bosques, humedales, reservas silvestres, entre otros). Según el Índice de Desempeño Ambiental (2013) elaborado por la Universidad de Yale, ocupa el tercer lugar en América Latina. La carbono neutralidad⁴ es uno de sus principales bastiones medioambientales; el país en un 0.03 % del territorio mundial alberga el 5% de la biodiversidad, siendo los recursos naturales un referente se convierte en uno de sus principales focos de atracción turística.

³ Se contabiliza en el Censo de 2011 un total de 4.301.712 personas, de las cuales el 49% son hombres, 2.106.188 y 2.195.524 mujeres (51%).

⁴ Se habla de carbono neutralidad cuando los gases de efecto invernadero emitidos son igualados o “neutralizados” por la combinación de las reducciones y las compensaciones. Costa Rica se ha venido presentando de manera inteligente y exitosa como destino turístico que apuesta al ecoturismo sostenible, y el anuncio de la meta de la carbono neutralidad complementa de manera ideal la percepción internacional generalizada de Costa Rica como un país avanzado en materia de políticas ambientales. Kowolik, M. (2014)

Cuadro 1: Resumen de indicadores sociales 1990-2014

Indicador ^{u/}	1990	2000	2010	2013	2014	Diferencia 1990-2014
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,2	79,3	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,7	8,0	-6,8
Cobertura de la PEA por el seguro de salud ^{u/} (%)	64,7	64,6	70,0	72,4	72,6	4,5
<i>Asalariados</i>	72,5	63,7	68,8	69,8	69,7	20,2
<i>No asalariados</i>	37,0	35,8	81,7	89,4	92,7	55,8
Cobertura de la PEA por el seguro de pensiones ^{u/} (%)	44,6	48,0	62,6	63,9	64,1	19,6
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{u/} (años)	7,2	8,0	9,0	9,3	9,3	2,1
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más ^{u/} (%)	25,1	30,5	40,3	43,9	43,2	18,1
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{u/} (%)	31,2	32,8	42,9	47,4	49,6	18,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{u/} (%)	23,3	18,6	13,9	11,8	11,3	-12,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{u/} (%)	58,6	69,1	83,2	86,6	88,0	29,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{u/} (%)						
<i>Primaria</i>		96,5	98,0	95,1	93,3	-2,8
<i>Secundaria</i>		51,6	67,7	70,0	70,0	21,4
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{u/} (%)		22,1	26,0	30,3	29,0	12,9
Tasa neta de participación laboral ^{u/} (%)	57,3	58,0	59,3	60,0	59,5	2,3
<i>Hombres</i>	82,5	79,2	75,5	75,4	75,0	-7,5
<i>Mujeres</i>	32,5	37,8	44,5	46,1	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{u/} (%)	4,5	5,1	7,3	8,6	8,5	4,0
<i>Hombres</i>	4,0	4,3	6,1	7,2	7,2	3,2
<i>Mujeres</i>	5,8	6,7	9,2	10,7	10,6	4,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	127,6	130,5	29,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{u/} (colones de junio 2014)	295.181	366.279	450.506	488.518	480.401	185.220
<i>Hombres</i>	311.944	384.586	468.617	502.274	499.807	187.863
<i>Mujeres</i>	258.248	333.053	423.476	468.513	451.276	193.029
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	23,1	23,1	8,2
Inversión social pública real per cápita (miles de colones del año 2000)	180,1	207,4	241,0	250,0	254,5	74,4
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	8,7	10,0	5,4
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{u/} (índice)	0,464	0,487	0,507	0,522	0,516	0,052
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{u/} (veces)	8,2	9,7	10,8	13,0	12,7	4,5
Relación de dependencia económica en los hogares ^{u/}						
<i>Pobres</i>	3,0	3,0	2,4	2,2	2,3	-1,0
<i>No pobres</i>	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares en pobreza total ^{u/} (%)	27,4	20,6	21,3	20,7	22,4	-5,0
Relación entre la incidencia de la pobreza en la región más alta y en la más baja ^{u/} (veces)	2,09	2,29	1,98	2,16	2,10	0,01
Deserción escolar en educación secundaria ^{u/} (%)		11,9	10,2	9,9	8,7	-5,0
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,5	7,1	-0,6

Fuente: Programa Estado de la Nación (2015).

Como se visualiza en el Cuadro 1, el país ha mostrado progresos en el ámbito social, sin embargo esto contrasta con ciertas transformaciones de orden económico, social y político, donde las necesidades de la ciudadanía parecen superar la capacidad de los espacios públicos para brindar soluciones y legitimar la acción gubernamental. Dentro de los grandes desafíos que enfrenta el país se encuentran los niveles de pobreza⁵, ya que el país acumula ya dos décadas sin mostrar avances sostenidos en esta materia.

En torno a lo anterior, se han desplegado distintas intervenciones públicas (el CEN-CINAI una de ellas) que aspiran a que los niños y las niñas que viven en ambientes familiares con menos oportunidades desarrollen su potencial en los primeros años de vida y puedan equiparar competencias con sectores más favorecidos.

⁵ En el apartado siguiente se realiza una aproximación más detallada sobre las cifras de pobreza que ha venido presentando el país, en términos de contextualizar ampliamente el contexto en el que se desenvuelve el Programa CEN-CINAI

2.2 Panorama de la pobreza en Costa Rica

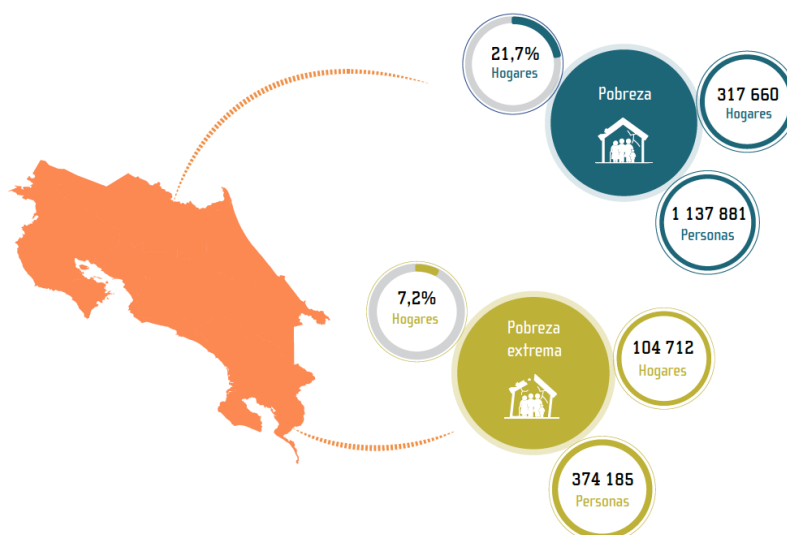
Reseña general

En este apartado se presentan algunas referencias sobre el país, de la pobreza en general, cifras de gasto social y familiar e indicadores demográficos de la población menor de edad; se realiza también una aproximación a la población infantil de Costa Rica, y algunos datos de relevancia para su caracterización en relación con el tema objeto de estudio. Este énfasis obedece a que la población que atiende el Programa son los niños y niñas de 0 a 13 años y mujeres en período de gestación o lactancia que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y vulnerabilidad social o de salud.

Según cifras del Ministerio de Salud (2015) Costa Rica es un país en vías de desarrollo que presenta un perfil epidemiológico y demográfico similar a los de los países desarrollados, donde la población registra una esperanza de vida al nacer de 79,0 años. La tasa de fecundidad nacional para el 2012 fue de 15,8/1000 habitantes y la de mortalidad ajustada para el 2013 de 4,2 por 1.000 habitantes.

El PND (2014b), menciona que para el 2015 se estiman 317.660 hogares en pobreza (21,7%), que concentran 1.137.881 personas. Por su parte, el porcentaje de hogares en extrema pobreza se estima en 7,2%, lo que significa 104.712 hogares y 374.185 personas en pobreza extrema.⁶ En la zona urbana el 19,4% de los hogares es pobre y el 5,7% en pobreza extrema, mientras que en la zona rural la incidencia de pobreza en términos de hogar alcanza el 27,9% y el 11,1% en pobreza extrema. La Figura 1, la cual utiliza datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEC da cuenta de lo anterior.

Figura 1: Incidencia de la pobreza en Costa Rica, 2015



Fuente: INEC (2015).

⁶ La tasa total de hogares con pobreza en Costa Rica paso de 21,2% en el 2010 a 22,4% en el 2014, con una pobreza relativa del 15,7%, y 6.7% en pobreza extrema. Política Nacional de Salud (2015)

En la perspectiva de Trejos (2011) la pobreza puede ser en unos casos el producto de la negación de derechos básicos, como el derecho a una familia, este flagelo somete a los niños y jóvenes a un mayor riesgo de sufrir exclusión, discriminación y explotación que limitan seriamente sus posibilidades de integración social. También viene a ser un factor determinante para el acceso efectivo a otros derechos como el de la salud, la nutrición o la educación, mismos que dificultan las posibilidades de desarrollo personal y las capacidades de alcanzar un mayor bienestar.

Una vez visto como la pobreza repercute en ciertos colectivos, se debe reconocer que a lo largo del territorio esta condición no se presenta de manera homogénea y se denotan disparidades (ver figura 2), mismas que vienen a acentuar aún más las consecuencias de la problemática. La pobreza se concentra sobre todo en cantones rurales o semiurbanos y regiones económicamente deprimidas.

El porcentaje de hogares en condición de pobreza de la zona rural (30,3%) es casi el doble que en las zonas urbanas (19,5%). Por región de planificación, la región Central mantiene la menor incidencia de pobreza (17% de hogares en pobreza y 4,5% en pobreza extrema). En el otro extremo se encuentra la región Brunca, que es la que presenta el mayor porcentaje de hogares en pobreza (35,4%), lo que representa 13,7 puntos porcentuales más que el promedio del país. La pobreza extrema también es mayor en esta región, con un porcentaje de 13,7% de los hogares.

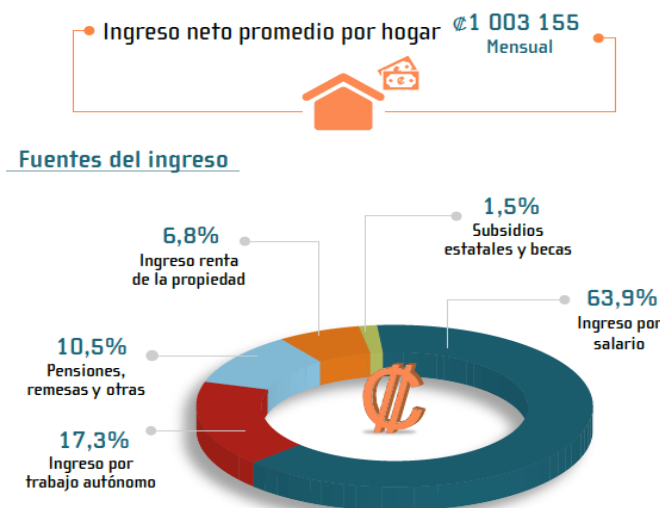
Figura 2: Incidencia de la pobreza por región, 2015



Fuente: INEC, 2015.

Según datos de la misma encuesta (INEC, 2015), el ingreso neto promedio de los hogares decreció en 0,5% con respecto al año 2014 y se estima en ₡1 003 155 mensuales.⁷ El ingreso por persona se estima en ₡356 648 mensuales. La figura 3 reseña esto

Figura 3: Ingresos neto promedio de los hogares, 2015



Fuente: INEC. 2015

Trejos (2011) afirma que la respuesta del Estado frente a la pobreza ha sido la de suministrar directamente o financiar un conjunto de bienes y servicios que apoyan o facilitan el cumplimiento de los derechos básicos de los niños y los jóvenes y que busca, por este medio, mejorar el bienestar de la población infantil. Para ello se ha venido asignando una cantidad importante de recursos para financiar instituciones, programas y proyectos, creando un denso mapa institucional y programático⁸.

Lo anterior lo evidencian Alfaro y Ramírez (2011) al encontrar que de 276 instituciones públicas existentes en el país, 94 realizan funciones sociales, ligadas a la prestación de servicios de salud, educativos, de asistencia social, cultura, recreación, vivienda, urbanismo, provisión de agua potable, alcantarillado y otros de índole comunitaria.

Precisamente el Programa CEN-CINAI se erige como uno de estos programas de corte social, en beneficio de un colectivo específico (la niñez) en condición de vulnerabilidad o riesgo social, en las próximas páginas se hace hincapié en esta población, en el sentido de contextualizar su situación tanto internacional como nacional.

⁷ Tipo de cambio aproximado, 1USD = 540 colones. Fuente: Banco Central de Costa Rica, consulta al sitio web www.bccr.go.cr el día 17 de noviembre de 2015.

⁸ Lo cual va de la mano con la tendencia de América Latina, donde se encuentran estudios puntuales de programas de atención infantil, para ampliar sobre estos estudios se recomienda el artículo de Araujo, M., y López-Boo F. (2013). Los servicios de cuidado infantil en américa latina y el caribe. *El Trimestre Económico*, LXXXII Abril-Junio, 249-275. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/313/31342333001.pdf>.

Según lo señala el Estado Mundial de la Infancia, elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 2012, es indudable que los niños, las niñas y los adolescentes se cuentan entre los miembros más vulnerables de cualquier comunidad, y que sufren de una manera desproporcionada los efectos de la pobreza y la inequidad. Los niños y niñas más pobres y vulnerables usualmente quedan excluidos del progreso y afrontan las mayores violaciones de sus derechos. (UNICEF, 2012, p. 8)

En añadidura a lo anterior, una publicación del Banco Mundial elaborado por Vegas y Santibañez (2012) menciona que niños de familias que viven en condiciones de pobreza enfrentan muchos desafíos en su desarrollo durante los primeros años de su vida, los cuales afectan su oportunidad de recibir nutrición, estimulación y cuidado adecuados. En consecuencia, un gran porcentaje de los pequeños provenientes de estos hogares no pueden alcanzar todo su potencial, impidiendo su desarrollo físico, cognitivo y socioemocional; por lo que procurar el bienestar de la niñez es una prioridad al más alto nivel para un Estado que se estime democrático. Siendo que los primeros cinco años de vida deciden el futuro de un niño y su capacidad de interactuar con la sociedad como adulto.

En Costa Rica, según el artículo 2 de la Ley 7739 Código de la Niñez y Adolescencia (1998): se considerará niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho. Para ampliar estas definiciones en torno a los momentos en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, se presenta las categorías expuestas en la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia (PNNA).

“Prenatal: Se refiere al momento inicial de concepción de la persona hasta el nacimiento. *Infancia:* Período que va desde el nacimiento hasta los 2 años. *Niñez temprana:* Período entre los 3 y 6 años; esta etapa corresponde con la época preescolar. *Niñez media:* Etapa comprendida entre los 7 y 11 años, se inscribe básicamente en el período de escuela. *Adolescencia (primera etapa):* período que va desde los 12 a los 14 años. *Adolescencia (segunda etapa):* Etapa comprendida entre los 15 y 17 años.” (MINSA, 2009, p. 32-33)

Según el Censo de 2011 elaborado por el INEC, la población de Costa Rica es de 4.301.712 personas, las personas menores de 18 años representan el 31% de la población, es decir 1.290.513 personas; la distribución de este cohorte se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Estructura de población menor de 18 años en Costa Rica, 2013

Grupos de edad	Cantidad
<i>Total del país</i>	4.301.712
<i>Menores de 18 años</i>	1.290.513
<i>De 0 a 5 años</i>	400.059
<i>De 6 a 12 años</i>	503.300
<i>De 13 a 17 años</i>	387.153

Fuente: elaboración propia con base en el Censo 2011 del INEC.

Según el INEC (2015) en 2015 hay 956 416 niñas y niños menores de 12 años, en 2005 el dato era de 1 017 734. Del total de esta población registrados por la ENAHO (2014) el 1,8 presenta algún tipo de discapacidad; 89,3% cuenta con cobertura de seguro social; 56,6% vive en una residencia con acceso a internet; 37,1% viven en condición de pobreza y el 8,6% son atendidos por el CEN-CINAI. En la siguiente figura se presentan algunos rasgos de la niñez en la actualidad.

Figura 4: Datos demográficos de la niñez en Costa Rica

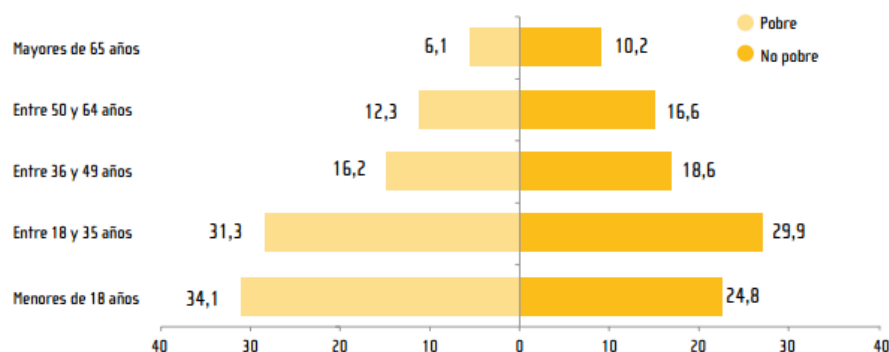


Fuente: INEC (2015, p. 1)

Los niños y niñas menores de 12 años en condiciones de vulnerabilidad social son aproximadamente 300.000 (PEN, 2013). La mayoría de hogares con niños y niñas en este rango de edad son biparentales nucleares (58,8%), y hay un 28,3% de los hogares que incluyen otros adultos que conviven con los niños y niñas.

En datos del INEC, un 30,4% de los niños y niñas de 0 a 4 años en condición de pobreza, no cuentan con protección social, esto se une a otras características que marcan diferencia en los hogares en pobreza, tales como: i) mayor cantidad de niños de cinco años o menos, ii) mayor cantidad de personas demográficamente dependientes y iii) mayor cantidad de hogares encabezados por mujeres. La figura 5 amplía la perspectiva de estos datos.

Figura 5: Distribución de la población por condición de pobreza (Según grupo de edad)



Fuente: INEC, 2015

Estas características de la población infantil en condiciones de vulnerabilidad en el país, justifican el Programa CEN-CINAI, en la medida que oferta servicios de nutrición y facilitar el acceso a oportunidades de estudio y laborales a mujeres madres. Estas dos variables serán claves en el estudio evaluativo que se propone, por lo pronto se profundiza sobre esta relación de la pobreza en la infancia. Ante esto la CEPAL y UNICEF (2010) mencionan que:

En los últimos años, se ha venido construyendo un importante consenso acerca del hecho de que la pobreza que afecta a los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe es uno de los principales desafíos que enfrenta la región, no solo por sus efectos en el presente sino también por sus consecuencias de larga duración sobre la infancia y sobre un desarrollo integral más igualitario en la sociedad. Sin embargo, el conocimiento existente respecto de las particularidades de la pobreza infantil no es suficiente para abordar este reto. Por lo tanto, las políticas públicas dirigidas a su superación se ven afectadas y tienen un carácter limitado. (CEPAL y UNICEF. 2010, p.15)

2.2.1 Algunos rasgos de la pobreza en la infancia: consecuencias

Según la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo “*Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*”, de 2015, el bienestar infantil es importante tanto por razones éticas como económicas porque los niños que prosperan en los primeros años tienen más probabilidad de volverse ciudadanos productivos y saludables en el futuro.

De alguna manera, el proceso secular de privatización del bienestar infantil (Furstenberg, 1997), en que las familias eran en última instancia las responsables de ese bienestar, ha sido socavado por los tres factores descritos. Ellos han puesto en evidencia: i) que la pobreza infantil y sus magnitudes no son un atributo de los hogares, sino un rasgo estructural de nuestras sociedades; ii) que dejar el bienestar infantil librado a las fuerzas del mercado y a las estructuras familiares y sus capacidades es ineficaz desde el punto de vista social e ineficiente desde una perspectiva estrictamente económica, y iii) que no es posible —lógica, institucional ni normativamente— separar las responsabilidades del Estado y de las familias en la vulneración —o, por el contrario, en la promoción— de los derechos de la infancia. Se requiere, por tanto, de un Estado garante que vele por las capacidades de las familias y regule las acciones de sus miembros en este ámbito. (CEPAL, 2015, p. 86)

Una porción significativa de los niños, niñas y adolescentes enfrenta adversidades que perjudican de forma directa el crecimiento y desarrollo integral, causando repercusiones negativas en el resto de su vida y en las generaciones siguientes. Estas adversidades se relacionan con las condiciones materiales de vida, con el acceso desigual a servicios públicos y privados de distinta naturaleza, con los apoyos y estímulos provenientes de las agencias de protección, socialización y formación y con su exposición a riesgos (CEPAL y UNICEF, 2010).

En torno a 2011, un 40,5% de los niños, las niñas y los adolescentes de América Latina vivían en condiciones de pobreza. La pobreza infantil total afectaba a 70,5 millones de personas menores de 18 años y un 16,3% de los niños, las niñas y los adolescentes se encontraban en situación de pobreza extrema (28,3 millones de personas). Entre 2000 y

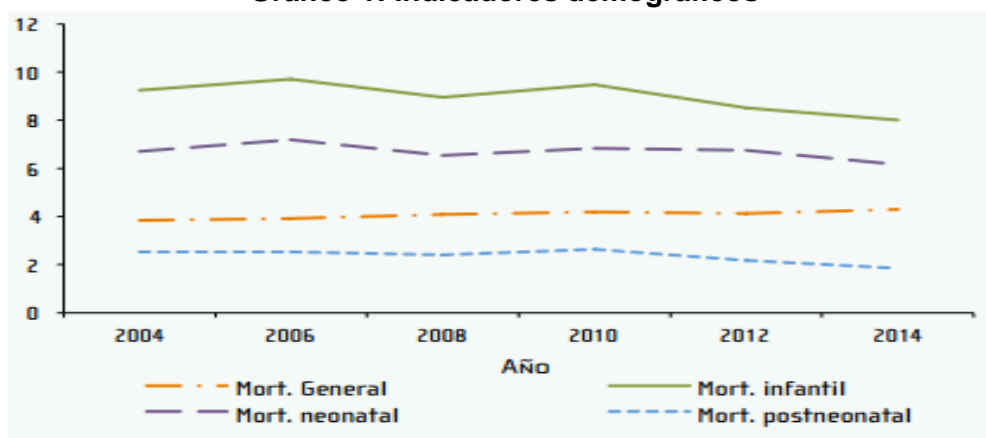
2011, todos los países de América Latina estudiados anotaron un descenso del porcentaje de menores de 18 años pobres. En el caso de la pobreza total, la reducción fue de poco más de 14 puntos porcentuales, mientras que la extrema pobreza disminuyó 10,5 puntos porcentuales (CEPAL, 2013, p.100).

Precisamente, en América Latina y el Caribe una porción significativa de los niños, niñas y adolescentes enfrenta adversidades que los perjudican de forma directa en esta etapa del ciclo vital, que luego siguen teniendo repercusiones negativas en el resto de su vida y se transmiten a las generaciones siguientes. Estas adversidades se relacionan con las condiciones materiales de vida, con el acceso desigual a servicios públicos y privados de distinta naturaleza, con los apoyos y estímulos provenientes de las agencias de protección, socialización y formación y con su exposición a riesgos, entre los que destacan la violencia y el abuso (CEPAL y UNICEF, 2010).

El informe 2014 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) señala que en 2012 había en el mundo 99 millones de niños menores de 5 años con peso inferior al normal (peso inadecuado para su edad). Esa cantidad equivale a un 15% de todos los niños menores de 5 años, aproximadamente 1 de cada 7 niños. Por su parte UNICEF (2012, p. 19) determina que a nivel mundial, la desnutrición contribuye a más de un tercio de las defunciones de niños y niñas menores de 5 años. Además, tiene múltiples consecuencias a corto y largo plazo, como retraso en el desarrollo mental, mayor riesgo de enfermedades infecciosas, y susceptibilidad a sufrir enfermedades crónicas en la edad adulta.

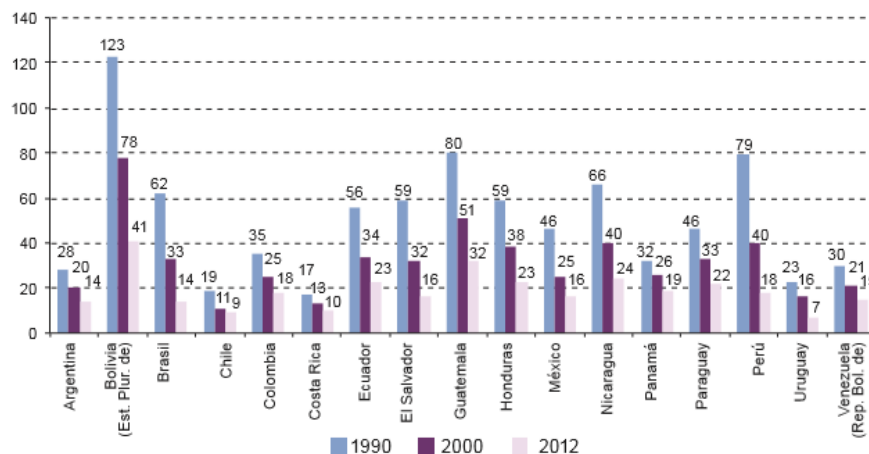
La vulneración de derechos centrales en la infancia tiene lugar en distintos momentos de la vida de los niños y sus familias. Una muestra clara de esta vulneración ocurre en el momento del nacimiento y se refleja en los indicadores de mortalidad. (CEPAL, 2015, p. 87). Se destaca que el país alcanzó veinticinco años antes de lo previsto (en 1975) la meta fijada por las Naciones Unidas para el 2000, en la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (Rosero, 1985). En el Gráfico 1, se compara este indicador con otros de relevancia.

Gráfico 1: Indicadores demográficos



Fuente: INEC (2013).

Gráfico 2: América Latina: tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
(En números de muertes por cada 1.000 nacidos vivos)

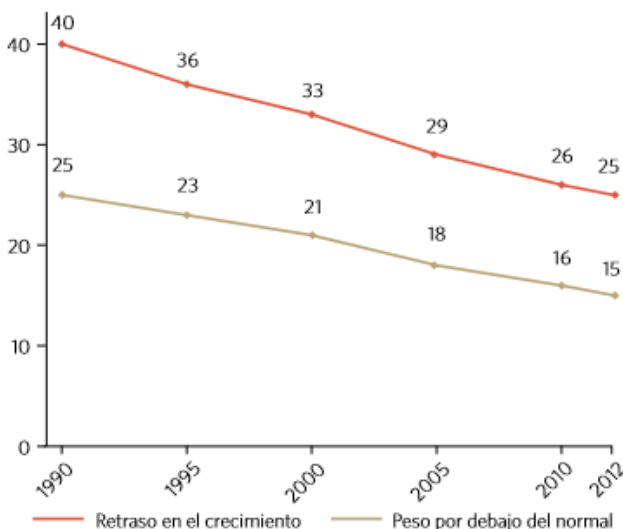


Fuente: CEPAL (2015, p. 88)

Las principales causas de muerte infantil para Costa Rica en el 2013 son: afecciones originadas en el periodo perinatal y las malformaciones congénitas; estas dos suman en total el 84% de las muertes en infantes menores de un año. A inicios del periodo (1993) estas dos causas agrupaban el 79% de las muertes infantiles, por lo que se evidencia cómo estas causas han ido ganando peso porcentual en relación a otras enfermedades como las infecciosas y parasitarias (INEC, 2013).

En los países de bajos ingresos, la desnutrición infantil casi invariablemente es producto de la pobreza, que se caracteriza por la baja condición social y económica de la familia, la precariedad de la vivienda y de las condiciones ambientales, y el limitado acceso a los alimentos, el agua salubre y la atención de la salud (UNICEF, 2012, p. 19). La prevalencia de retraso en el crecimiento es igual, o mayor, entre los niños más pobres de las zonas urbanas que entre los niños pobres del campo.

Gráfico 3: Población mundial de niños (menos 5 años) con retraso en crecimiento



Fuente: Informe ODM, 2014

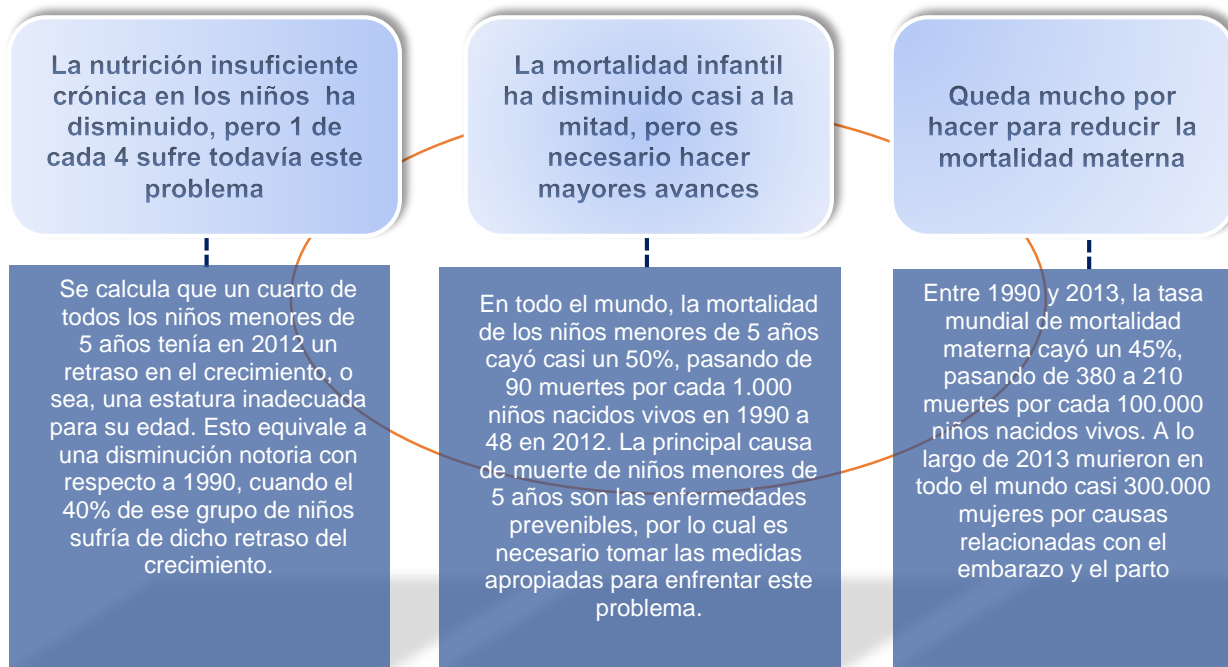
Se estima que 162 millones de niños menores de 5 años siguen corriendo el riesgo de tener un menor desarrollo cognitivo y físico asociado con esta forma crónica de nutrición insuficiente. Existen acciones de eficacia comprobada para reducir el retraso en el crecimiento tales como el incremento de la nutrición materna, especialmente antes, durante e inmediatamente después del embarazo, y la alimentación oportuna del bebé con alimentos suplementarios seguros, adecuados a la edad y con la adición de los micronutrientes apropiados. (Naciones Unidas, 2014, p. 14)

En Costa Rica, el 60,1% de los niños y niñas menores de 6 años (tres de cada cinco) forma parte de hogares pobres o vulnerables, (PEN, 2013) lo cual enfrenta a esta población a situaciones de crecimiento desfavorables.

Desde hace treinta años, Costa Rica reporta cifras de Bajo Peso al Nacer (BPN) inferiores al 9%. Un 7,6% de personas menores de 5 años presentan cuadros de anemia, lo que se acerca a la media nacional (11,1%) e indica una alta prevalencia de este grupo etario con deficiencias en su alimentación. Con respecto a la talla para la edad, este grupo de población presenta problemas de déficit estatural, dado que un 23,8% presentó talla baja y el 5,6/ mostró retardo en talla, lo que evidencia que los niños y niñas durante los primeros años de su vida, sufren diferentes episodios negativos que tienen un efecto acumulativo y afectan su crecimiento. (...) existe un porcentaje importante de menores de 5 años que presenta riesgo de desnutrición y baja talla para su edad (Pérez, 2013, p.19)

A continuación se presenta una figura 6, que pretende dimensionar algunos de los aspectos relacionados con la temática de la niñez, señalados en el Informe de ODM para el 2014.

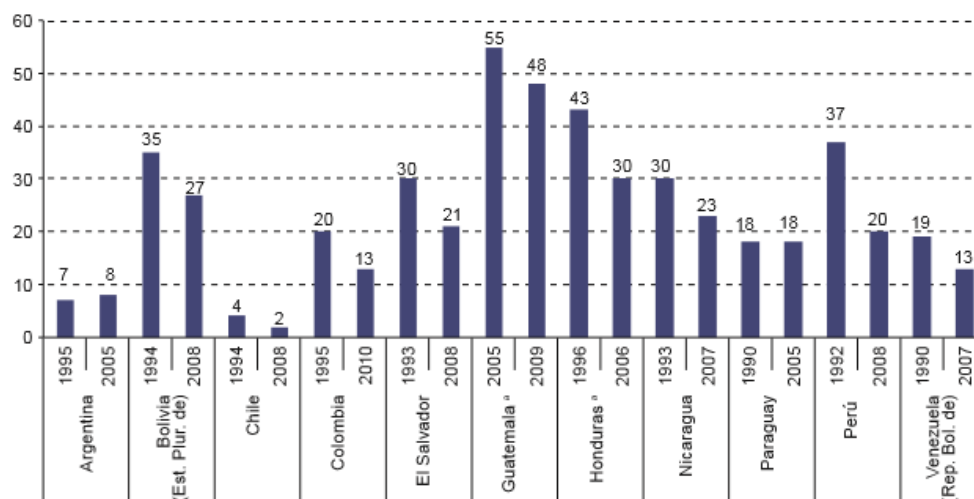
Figura 6: Resumen sobre ODM, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2014, p. 5)

Según señala el diagnóstico del sector Salud, Nutrición y Deportes del PND (2014b), la malnutrición determina la aparición de diversas patologías en la población y en niños, la desnutrición afecta en forma importante la capacidad cognitiva afectando su desarrollo integral. Actualmente, entre el 5% y 8% de la población menor de 5 años presenta peso alto, aproximadamente entre un 8 y 16% de los niños presentan déficit de peso y un 29% de los menores de 5 años presentan déficit de talla para la edad.

Gráfico 4: América Latina: evolución de la desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) en niños menores de 5 años (porcentajes)



Fuente: CEPAL (2015, p. 89)

En el grupo de niños de 5-12 años, la prevalencia de sobrepeso/obesidad aumentó entre 1996 y el 2008 de un 15% a un 21%, siendo mayor el incremento en varones. Mientras que en el grupo de población de 13-19 años, el mayor porcentaje de sobrepeso u obesidad se da en mujeres. Por otra parte, en mujeres de 20-44 años el 60% presentada sobrepeso/obesidad y en el grupo de 45-64 es el 77%. (MIDEPLAN, 2015)

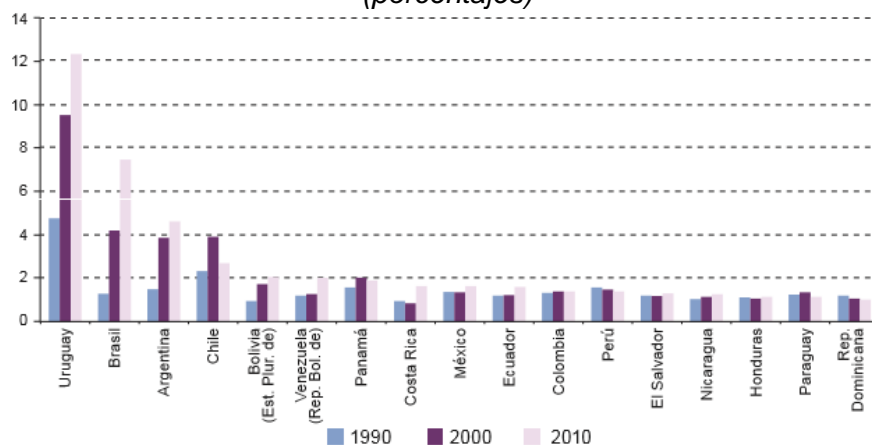
La infancia constituye una etapa del ciclo vital en que confluyen dimensiones particulares de riesgo. Por un lado, los niños dependen en buena medida de otros para su bienestar, lo que implica una alta dependencia del contexto de origen y/o de la familia. En segundo lugar, los riesgos que se convierten en daños en esta etapa temprana e inicial de la vida ejercen efectos duraderos sobre las chances de bienestar e integración futura de la población. (CEPAL, 2015. p. 87)

Se da por sentado que las posibilidades de bienestar de la población dependen en forma decisiva del desarrollo de niños y niñas en aspectos tales como su situación nutricional y su salud en general, las condiciones sanitarias básicas de las viviendas en que residen, la capacidad económica del hogar, el ambiente educativo y el tipo de familia en la que crecen, pero muy especialmente de las posibilidades de acceso a la educación y sus logros en ese ámbito (MIDEPLAN, 2014c). Al respecto Heckman (2004) menciona que la inversión en la primera infancia tiene mayor retorno en términos de capital humano que la inversión en etapas posteriores.

Sin embargo, esta época fundamental pasa a menudo desapercibida en las políticas, programas y presupuestos de los países (UNICEF, 2001). Araujo et al., (2013) señalan que la cobertura de servicios dirigidos a la primera infancia en América Latina y el Caribe registró incrementos importantes, especialmente en las últimas dos décadas. La cobertura de los servicios de cuidado y educación inicial para niños entre 0 y 5 años pasó de 7,9% en 1980 a 15% en 1986. Muchos países de la región experimentaron aumentos significativos como Brasil (91%), Costa Rica (85%), República Dominicana (233%) y México (133%). (Bonvecchi et al., 2015) aluden que el aumento en los fondos asignados a políticas sociales en la gran mayoría de los países de la región al renacimiento de la democracia, junto con un fuerte proceso de descentralización.

En referencia a lo anterior, según lo documenta el PEN de 2014, la inversión social pública total del 2013 fue equivalente a un 23% del PIB y al 79% del gasto público consolidado del gobierno general. La inversión en los programas sociales selectivos representó un 2,5% del PIB y un 8,5% del gasto del gobierno general. Según la CEPAL (2015), en América Latina el gasto social aumentó un 50% durante la década del noventa. A pesar de ello, a nivel macro, parece no haber coincidencia entre los recursos que se destinan a los problemas sociales, el aumento en la cobertura, expansión de las políticas y programas sociales y los resultados que se persiguen o los que son finalmente alcanzados.

Gráfico 5: América Latina (17 países): evolución de la razón entre la pobreza en los niños y en la población de 65 años y más (porcentajes)



Fuente: CEPAL (2015, p. 14).

Según datos de UNICEF (2014), en Costa Rica tres de cada 10 niños y niñas abandonan la escuela antes de terminar la educación general básica y ocho de ellos no terminan sus estudios secundarios dentro de los años asignados para ello. Además, esta situación favorece el establecimiento de valores y patrones culturales que perpetúan el ciclo de la pobreza a otras generaciones. Ante la vulnerabilidad infantil y las repercusiones sociales que representa, en las últimas décadas, el interés por el desarrollo integral del niño ha crecido en todo el mundo como resultado del aumento constante de la supervivencia infantil y de reconocer que las experiencias tempranas de la vida ejercen efectos considerables en la calidad de vida de los seres humanos (CEPAL, 2015, p. 90).

Esta situación de desigualdad y pobreza ha llevado a un gran debate a través de los años sobre cuáles son las políticas más efectivas para reducir la pobreza y mejorar la desigualdad. En conclusión, desprendido del Modelo Conceptual y Estratégico del CEN-CINAI (2007), la población infantil es el grupo donde impacta con mayor severidad la pobreza causando daños físicos, cognitivos y emocionales de difícil recuperación que se traducen en una mayor vulnerabilidad de malnutrición, de bajo nivel de desarrollo sobre todo en las áreas de lenguaje y cognoscitiva, bajo rendimiento y deserción escolar.

Las políticas alimentarias y nutricionales tienen ya cierta tradición en América Latina, y en varios países se cuenta con evaluaciones de impacto que muestran efectos positivos sobre indicadores de nutrición, así como en términos de la presencia de micronutrientes... Un aspecto en que se están comenzando a producir cambios de envergadura vinculados a la protección social de la primera infancia y la infancia se refiere a los servicios de cuidado y enseñanza preescolar. De acuerdo con la literatura internacional, estos aspectos tienen un impacto potencial importante sobre el bienestar infantil, pero también contribuyen a la inserción femenina en el mercado laboral... En América Latina, una parte de la mejora en relación con los niveles de pobreza en la última década está asociada también a una mayor incorporación laboral remunerada de las mujeres de los dos primeros quintiles de ingresos. (CEPAL. 2015, p. 110-111)

A partir de los datos presentados, es importante rescatar la relevancia del papel del Estado y sus esfuerzos para combatir el flagelo de la pobreza de manera estructural, y en relación con la temática evaluativa, resulta valioso que ese aumento en lo que el Estado invierte se fundamente en información fidedigna que permita disponer de los recursos de manera eficiente, y más aún conocer no solamente cuánto dinero se destina a determinado objetivo o fin, si no las transformaciones o cambios en las poblaciones beneficiarias, acá es donde la herramienta de la evaluación aloja su función central.

Esto constituye una de las principales motivaciones para el planteamiento del objeto de estudio desde la óptica de la evaluación de impacto, la medición de los efectos de un programa social en determinado colectivo como elemento clave para la acción estatal, partiendo de la evidencia descrita sobre todo lo que ocurre durante los primeros años de la vida de un niño, ejerce una enorme influencia en la manera en que se desarrolla después la infancia y la adolescencia⁹. Y de que las decisiones suelen ser tomadas con las mejores intenciones de atender las necesidades de una determinada población, pero suelen carecer del correspondiente análisis técnico de las alternativas para seleccionar la más eficaz para el logro de los objetivos buscados y más eficientes en la utilización de los recursos que se destinarán a dicho programa. (Cohen y Franco, 2000).

El desarrollo infantil no es un proceso lineal en el que los resultados cambian o avanzan fácilmente de una etapa a la siguiente. Más bien, el desarrollo se acelera y se desacelera en diferentes edades y etapas. Sin embargo, dicho proceso es acumulativo, y los acontecimientos ocurren durante períodos predecibles. El resultado es que la falta de desarrollo en ciertos aspectos o en ciertos puntos en el tiempo puede tener consecuencias permanentes y afectar el bienestar de un individuo a lo largo de toda su vida. (Berlinski y Schady, 2015, p. 4)

⁹ Para ampliar sobre esta perspectiva consultar: McCain y Mustard (2002). The early years Study. Tree years later y C. Nelson (2000). From neurons to neighborhoods.

2.3 Programa CEN-CINAI



2.3.1 Antecedentes

Los orígenes del Programa CEN-CINAI, se remontan a 1950, año en que fue creado para dar respuesta al problema de la desnutrición en la población materno-infantil. El abordaje de esta problemática en el tiempo ha venido evolucionando, lo que ha implicado para el Programa una serie de ajustes en orden de acoplarse a las necesidades de la población, tal y como se refleja en las siguientes líneas.¹⁰

En 1950, el Ministerio de Salud firma un convenio con UNICEF, con el fin de desarrollar un Programa de Alimentación Complementaria, para beneficiar a niños y niñas hasta los siete años, madres embarazadas y madres en período de lactancia. Este convenio sirvió de base para la creación, en 1951, del Departamento de Nutrición dentro del Ministerio de Salud, como respuesta a las deficiencias nutricionales identificadas en la encuesta nacional de nutrición de 1966. En ese mismo año se creó el primer Centro de Nutrición en Barva de Heredia.

En consonancia con la brecha que presentaban los menores en situación de pobreza en el campo del desarrollo en comparación con otros estratos sociales, en 1971, con la colaboración del Ministerio de Educación (MEP), se incluye la educación preescolar, en los Centros de Nutrición, y para 1972 pasan a llamarse Centro de Educación y Nutrición (CEN). En 1977, se crean los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) que atienden a niños y niñas de madres trabajadoras durante 12 horas diarias. Estos centros tenían entre sus funciones, la promoción de la participación de las comunidades para favorecer su funcionamiento.

En 1984, mediante Ley N° 6946 el Programa adquiere un mayor protagonismo al priorizar la atención en zonas marginales con mayor densidad de mujeres incorporadas al mercado laboral, mejorar los servicios existentes y extender la capacidad de atención integral; también su denominación cambia a “Programa Nacional de Nutrición y Atención Integral”. Posteriormente en 1998 y a partir de una propuesta de reestructuración del Ministerio de Salud, para el desarrollo del rol rector, pasa a convertirse en Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, que es la instancia que ejecuta Programa CEN CINAI.

En el año 2006, a partir del proceso de desarrollo organizacional del Ministerio de Salud se crea la Dirección General de Nutrición y Desarrollo Infantil. Mediante la promulgación de la Ley 8809 de 28 de abril de 2010 se crea la Dirección de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Salud.

¹⁰ La elaboración de este apartado y en su mayoría la información consignada en él tienen como fuente principal documentos de la DN CEN-CINAI, mismos que se encuentran disponibles en su página web (<http://www.cen-cinai.go.cr/>); y en general al cuerpo normativo referente al Programa, el cual se consultó mediante la plataforma del Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República denominada Sistema Nacional de Legislación Vigente (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>)

Cuadro 3: Reseña histórica del CEN-CINAI¹¹

1950-1951	1971-1972	1975	1999	2010
Convenio entre el Ministerio de Salud-UNICEF Ejecución del programa de alimentación complementaria Creación del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salubridad	Conformación CEN (Centro de Educación y Nutrición) Introducción de educación preescolar, colaboración con el MEP	Ley 5662 Asignaciones Familiares Financiamiento del estado Creación CINAI (Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral)	Reforma del sector salud Programa de Nut. y Des. Infantil se reestructura en Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil	Fortalecimiento normativo CEN-CINAI Ley N° 8809: Dirección Nacional de CEN-CINAI

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DN CEN-CINAI

2.3.2 Marco jurídico

El marco jurídico del Programa CEN-CINAI parte desde el nivel más alto, es decir, la Constitución Política, la cual establece en su artículo 50 “(...) el estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

El Código de la Niñez y la Adolescencia Ley 7739, el cual garantiza el derecho a percibir alimentos directamente al obligado preferente y a personas menores de edad y embarazadas mediante procesos de promoción social y desarrollo humano a cargo de diversas entidades gubernamentales para garantizar un tratamiento integral a la familia. Así mismo determina que las personas menores de edad tendrán derecho a demandar alimentos mediante autoridades judiciales competentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Ratificada en Costa Rica en 1990), en su Artículo 18 inciso b indica: “Protección y atención integral. Deberá asegurarse una protección integral de los derechos y deberes de los niños y adolescentes, así como asegurar una atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en terminadas situaciones”.

En virtud del Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes se comprometen a “tomar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra todas las formas de violencia física o mental, lesiones o abuso, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluyendo abuso sexual, perpetrados por los progenitores, los tutores legales o cualesquiera otras personas encargadas de su cuidado”. (UNICEF, 2012, p. 31)

¹¹ A manera de ampliación de esta información se hace referencia a una presentación en formato prezi elaborada por Hernández, Alonso (2015): <https://prezi.com/dzm4yyca70mb/linea-de-tiempo-cen-cinai-2008-2015/>

Actualmente la DN CEN-CINAI se encuentra en un proceso de desconcentración del Ministerio de Salud, el mismo forma parte de la operacionalización de la Ley 8809 (2010). Por lo que esta es la principal norma que regula al programa, junto con la Ley N° 5412 Ley Orgánica del Ministerio de Salud (1973) y Ley N° 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014).

La Ley N° 5393 Ley General de Salud (1973), menciona que toda persona tiene derecho a obtener la debida información y las instrucciones adecuadas sobre asuntos, acciones y prácticas conducentes a la promoción y conservación de su salud. Toda madre gestante tiene derecho a los servicios de salud durante su embarazo y a recibir alimentos para complementar su dieta, o la del niño durante el período de lactancia. Todo niño tiene derecho a que sus padres y el Estado velen por su salud y su desarrollo físico y psicológico.¹²

2.3.3 Ejes centrales del Programa

Funciones y objetivos

La DN CEN-CINAI está adscrita al Ministerio de Salud, por lo tanto, este Ministerio es el responsable de la administración de los recursos y la adecuada operacionalización de los mismos¹³ (Ver Anexo 6. Organigrama de la DN CEN-CINAI). Las funciones que la Ley 8809, en su artículo 4, le otorga a esta entidad son:

- a) Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que viven en condiciones de pobreza y/o riesgo social.
- b) Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, facilitando la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país.
- c) Incorporar la participación organizada de las personas responsables de la tutela de la persona menor y de la comunidad en los procesos de análisis y toma de decisiones relacionados con la ejecución del programa.

¹² En complemento al anterior cuerpo normativo, se encuentran las siguientes referencias normativas:

Decreto Ejecutivo N° 32270-S, "Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral", este Reglamento regula lo estipulado en la Ley 8809.

Ley 6879 y su reforma que creó un impuesto de un 1% al valor aduanero de mercancías importadas para los CEN-CINAI (21/07/1983).

Ley 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO); Asociaciones de Desarrollo Comunal y Bienestar Social) (del 07-04-1967) sobre la creación y funciones de DINADECO.

Ley 7600 Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

¹³ Desde el 2010, la Dirección se encuentra en período de transición a ente adscrito al MS, para alcanzar un nivel de desconcentración que le permita mayor autonomía en su funcionamiento.

El programa parte de una estrategia de promoción de la salud en torno al eje de la infancia, promoviendo el bienestar de la niñez mediante servicios de nutrición y desarrollo infantil incorporando activa y responsablemente a familias y comunidades para que a través de la adopción de valores, conocimientos, actitudes y prácticas que determinan la salud se establezcan mejores condiciones para la calidad de vida de la población infantil.

El fin primordial es de la DN CEN-CINAI es “garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-CINAI, en forma continua y eficiente, satisfaciendo de esta manera la necesidad social de las personas usuarias”. (Decreto Ejecutivo N° 32270-S)

Perfil de beneficiarios

En razón de lo anterior, pretende brindar a los niños y niñas clientes de los servicios, las herramientas básicas para alcanzar un desarrollo integral mediante la combinación de servicios de alimentación, cuidado y acciones educativas, focalizando su atención en tres poblaciones, a saber:

- i. Los clientes son niños y niñas desde la gestación hasta los 13 años, quienes reciben servicios de nutrición preventiva, promoción del crecimiento y desarrollo y atención y protección diaria. El producto final esperado es mejorar sus condiciones de crecimiento y desarrollo. (Ver cuadro 4)
- ii. Las beneficiarias son mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, dando prioridad a adolescentes madres y mujeres que trabajan fuera del hogar.
- iii. Los beneficiarios son las familias de los clientes, ya que se benefician con las acciones de apoyo en la crianza y socialización de sus hijos, y las comunidades que se benefician por las acciones educativas y de mercadeo social.

Según el PEN (2015), la población objetivo del programa en cuanto pobreza, es de 61.252, y en pobreza extrema de 98.24, y del número de beneficiarios del Programa financiados con fondos de Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)¹⁴ es de 69.269, lo cual representa una cobertura efectiva del 21.9%. Se contabilizan un total de 11.559 filtraciones¹⁵, es decir un 16,7% de beneficiarios que reciben los servicios y no cuentan con las características requeridas.

Los datos indican que los CEN-CINAI podrían cubrir a la totalidad de los pobres extremos de su población objetivo o al 70% de los pobres totales. Los fondos correspondientes a filtraciones bastarían para atender a los niños en pobreza extrema que están excluidos, o bien al 59% de los pobres totales. (PEN, 2015)

¹⁴ Este fue creado en 1974, como fuente de financiamiento “para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos...”

¹⁵ El error de filtración sucede cuando, a pesar de los procesos de selección, se incorporan como beneficiarias personas que no se encuentran en condición de pobreza y que, por ende, no son parte de la población objetivo. Esto hace que se desvíen los fondos que debieron ser dirigidos a personas pobres. Eliminar estas filtraciones permitiría liberar recursos para utilizarlos en la atención de personas excluidas de los programas y que son potenciales beneficiarias. PEN, 2015: 115.

Estrategias de acción

El Programa se articula en dos estrategias, *intramuros* y *extramuros*. Las cuales refieren a los servicios que son ofrecidos dentro y fuera de los establecimientos CEN-CINAI, según lo siguiente.

Intramuros: Incluye servicios cotidianos de atención integral y alimentación complementaria, dirigidos a los clientes, que involucran un rol permanente de la educadora y del equipo de apoyo dentro de los establecimientos prestadores de servicios.

Extramuros: Incluye acciones periódicas que se realizan con el grupo familiar de los clientes y con las comunidades del área de atracción del CEN o CINAI, incluye acciones como: visitas al hogar, distribución de alimentos, reuniones, sesiones educativas y encuentros comunales. En esta modalidad las acciones son indirectas y las comparte con otros agentes comunitarios.

Servicios ofertados

Recordando el objetivo central del Programa “Contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas de 0 a 13 años clientes del Programa, que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud; mediante los servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo”. Los servicios que brinda se articulan en torno a este, se agrupan en tres áreas de intervención y comprenden lo siguiente:

Nutrición preventiva

Comprende el desarrollo de estrategias, servicios y proyectos para la prevención de malnutrición (carencia o exceso de nutrientes), así como la adopción de conocimientos, actitudes y prácticas saludables en clientes, beneficiarias y beneficiarios, mediante la entrega de servicios en educación alimentaria nutricional y alimentación complementaria.

- Comidas servidas: alimentos preparados y entregados diariamente en los establecimientos, se ofrece desayuno. Almuerzo y merienda de la tarde.
- Distribución de leche: una vez al mes se distribuye a cada cliente 1,6 Kg de leche integra en polvo, para consumo en el hogar.
- Distribución de paquetes de alimentos a familias: una vez al mes se distribuye a cada grupo familiar del cliente cuyo estado nutricional lo califica como desnutrido, delgado o con retardo en talla.
- Sesiones de educación nutricional a padres o responsables, sobre promoción estilos vida saludables: hábitos alimentarios adecuados, actividad física, valores, seguridad alimentaria y nutricional.

Atención y protección infantil

Se brinda en los CENCINAI y CENCE. Responde a las necesidades de atención y protección de los niños y niñas en un entorno favorable, sano, seguro y estimulante para propiciar su óptimo desarrollo y facilitar a los padres, madres o encargadas y encargados, su incorporación en los procesos educativos y en el mercado laboral.

- Evaluación del estado nutricional y del nivel de desarrollo: con los indicadores peso para edad, peso para talla, talla para edad y el índice de masa corporal
- Nivel de desarrollo infantil
- Nivel de agudeza visual y auditiva
- Lenguaje

Además, en los Centros de Distribución u otros espacios los funcionarios y funcionarias asesoran a los responsables de la tutela del o la menor en actividades de cuidado en ambientes saludables, seguros en el hogar, para facilitarles su tarea de crianza en la promoción del desarrollo infantil.

Promoción del crecimiento y desarrollo infantil

Se basa en la implementación de estrategias, servicios y proyectos que aseguren la atención óptima del niño y la niña menor de 13 años, para el desarrollo de su potencial como sujeto integral de derechos.

- Educación inicial a preescolares (de 0 a 6 años)
- Apoyo educativo al escolar (de 7 a 13 años)
- Fomento de valores y cultura de paz
- Atención interdisciplinaria a casos prioritarios.
- Sesiones educativas a padres o responsables sobre crecimiento y desarrollo

En el siguiente cuadro, se aprecia la cantidad de beneficiarios incluidos en los distintos servicios que brinda el programa, según datos de la DN CEN-CINAI para octubre de 2014.

Cuadro 4: Beneficiarios de CEN-CINAI, 2014

Beneficiarios	INTRAMUROS		EXTRAMUROS		Total
	Atención y Protección Infantil	Comidas servidas	Leche íntegra en polvo	DAF	
Niños (as)	20.978	11.488	86.120	8.985	118.586
Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia		4.283	17.443		21.726
Total	20.978	15.771	103.563	8.985	140.312

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DN CEN-CINAI.

Alcance geográfico y niveles de gestión

El programa CEN-CINAI tiene presencia en todo el territorio nacional. Se estructura en tres niveles: nacional, regional, local, en los cuales laboran 65, 133 y 2.187 funcionarios respectivamente. Tal como se evidencia en la Figura 7, se articula en 9 instancias regionales; lo que garantiza el ofrecimiento de los servicios en las 7 provincias y los 81 cantones de Costa Rica.

Figura 7: Servicios y regiones de salud de la DN CEN-CINAI



Fuente: Ministerio de Salud. 2011

Nivel Nacional: Constituye el nivel político, estratégico, técnico y normativo. Planifica, determina, formula y garantiza el cumplimiento de las políticas, reglamentos, normas, lineamientos, directrices, planes, programas, proyectos, procedimientos y sistemas que aseguran la implementación del marco estratégico institucional. En este nivel se destacan 67 personas.

Nivel Regional: Constituye el nivel táctico-estratégico y es el enlace entre el nivel nacional y el nivel local. Supervisa que las políticas, normas y procedimientos se cumplan en el nivel operativo. El personal que se desempeña en este nivel es de 131.

Nivel Local: Constituye el nivel operativo para la ejecución de las funciones. Ejecuta directamente las actividades operativas, para cumplir con la prestación de servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI. Lo conforman 41 Oficinas locales, 546 establecimientos CEN, CINAI y CENCE y 67 Centros de Distribución para un total de 613 establecimientos distribuidos en todo el territorio nacional. 2219 personas laboran en este nivel.

Dentro del nivel local, existen tres tipos de centros sobre los que se despliega la atención del Programa, son catalogados según el tipo de servicio que brindan y presentan las características descritas a continuación. Posteriormente se presenta en el Cuadro 5 la cantidad de centros según tipo y región. En la figura 8, se encuentra una localización espacial de estos centros.

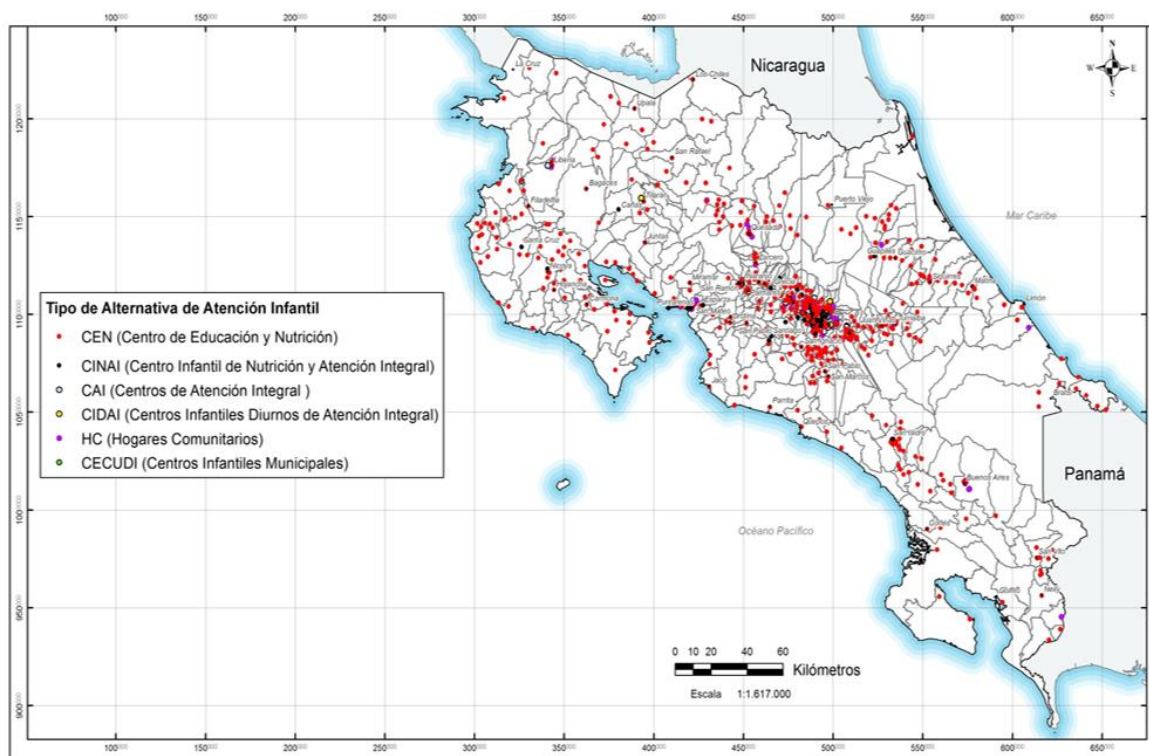
- Centros de Educación y Nutrición (CEN): Ofrecen los servicios de atención y protección infantil diariamente a niños y niñas menores de 13 años hasta por ocho horas al día.
- Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI): Ofrecen los servicios de atención y protección infantil diariamente a niños y niñas menores de 13 años hasta por doce horas al día.
- Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE): Ofrecen los servicios de atención y protección infantil diariamente a niños y niñas menores de 13 años hasta por ocho horas al día. Se ofrece el servicio de comidas servidas a escolares.

Cuadro 5: Número y tipo de establecimientos, por región

REGIÓN	CEN	CENCE	CINAI	Total general
Brunca	37	6	1	44
Central Este	53		1	54
Central Norte	54	1	8	63
Central Occidente	28		2	30
Central Sur	43		33	76
Chorotega	63	1	5	69
Huetar Caribe	29		2	31
Huetar Norte	27		1	28
Pacífico Central	25		5	30
Total general	359	8	58	425

Fuente: DN CEN-CINAI, 2015

Figura 8: Localización espacial de los centros de atención infantil



Asignación presupuestaria

Para cumplir sus fines, la Dirección Nacional de CEN y CINAI cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento, de acuerdo a la Ley 8809 “Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral”: Como mínimo un quince por ciento (15%) de los recursos señalados en la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, y sus reformas; los recursos establecidos en la Ley N° 6879, y sus reformas; los recursos destinados a este programa en el presupuesto nacional.

En la actualidad, presupuestariamente el Programa recibe financiamiento del Ministerio de Salud, obteniendo los recursos de dos fuentes: Gobierno Central, que da sustento a las actividades operativas del Programa y la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), que administra los recursos provenientes del FODESAF y otros recursos para el fortalecimiento del Programa como son las donaciones de la Junta de Protección Social, entre otros. El detalle de las principales fuentes presupuestarias, correspondientes al 2015, se presentan en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Presupuesto del Programa CEN-CINAI, 2015

Partidas	Organismos presupuestarios				
	Oficina Coop. Internac. DESAF	Gobierno central	Fidei-comiso	Junta Protección Social	Dir. Nacional FODESAF
1		22.301.584.295			
2	11.000.0000	620.149.119			
3	11.106.520.729	234.233.170			65.933.000
4	2.868.251.975	176.832.968		1.500.000.000	1.245.030.588
5	9.487.167.398	333.359.448			
6	1.310.364.278				
Subtotal	24.783.304.381	23.666.159.000	10.000.000	1.500.000.000	1.310.963.588
Total	51.270.426.969				

Fuente: Elaboración propia con base en Unidad Financiera de la DN CEN-CINAI

1/ Remuneraciones

2/ Servicios

3/ Materiales y suministros

4/ Bienes duraderos

5/ Transfencias corrientes

6/ Superávit DESAF

7/ **USD\$ 94.945.235,13** (Tipo cambio 540 colones = 1 USD\$). Banco Central de CR (10 de noviembre 2015)

Los fondos transferidos por FODESAF se destinan a:

- Compra de Leche íntegra en polvo y raciones de alimentos que se distribuyen a las familias (DAF) de los clientes y beneficiarios que califican para este servicio. Estas compras son institucionales y las realiza el Ministerio de Salud.
- Compra de Alimentos para los clientes y beneficiarios de los establecimientos CEN, CINAI y CENCE. El recurso se transfiere a las Asociaciones de Desarrollo Específico Pro CEN-CINAI y Bienestar Comunal (ADEC). Organizaciones

comunales que colaboraran con los establecimientos y se encargan de dotarlos de alimentos para el consumo de los clientes y beneficiarios del Programa.

- Contratación de Servicios, los fondos se transfieren a las ADEC para que éstas contraten servicio de transporte para clientes del Programa, servicios de atención integral a infantes y servicios de cocina, limpieza y apoyo al cuidado de infantes.
- Construcciones y equipamiento de los establecimientos CEN, CINAI y CENCE.

Los recursos provenientes de la Junta de Protección Social (JPS) vienen a complementar el financiamiento del proyecto de construcciones y equipamiento de los establecimientos.

Del cuadro 6, se aprecia que las dos principales fuentes de financiamiento son el Gobierno Central el cual aporta un 46,15% del presupuesto y la DESAF con 48,33% aproximadamente. Adicionalmente se cuentan con ingresos provenientes de donaciones públicas o privadas, subvenciones, aportes económicos del Gobierno e instituciones del Estado y empréstitos nacionales e internacionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional, y contribuciones voluntarias aportadas por las familias beneficiarias.

A continuación se presenta un esquema que recopila los principales elementos del CEN-CINAI. Se espera con ello, tener una identificación clara sobre el quehacer central del programa (fin y propósito), lo que persigue (objetivos), a quien se dirige (beneficiarios) los medios que utiliza para ello (productos) y datos (indicadores) básicos que coadyuven a la comprensión programática de la intervención.

Figura 9: Esquema programático CEN-CINAI

Fin	Contribuir al bienestar actual y futuro de los niños y niñas en condición de vulnerabilidad desde su gestación hasta los 12 años de edad, brindando servicios de salud en el campo de la nutrición y el desarrollo infantil, con calidad, accesibilidad y equidad, acompañando a las familias en el proceso de crianza y socialización con participación de las comunidades.	Propósito	Mejorar las condiciones de salud de las niñas y niños clientes de los CEN CINAI, brindando servicios de atención y protección infantil, nutrición preventiva y promoción del crecimiento y desarrollo con apoyo de la comunidad.
Objetivos estratégicos institucionales (Ministerio de Salud)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover en la población estilos de vida saludable, mediante la participación de actores sociales y la implementación de diversas estrategias para el mejoramiento de las condiciones del estado de salud de la población. 2. Mejorar el acceso a servicios de salud y productos de interés sanitario seguros y de calidad, mediante el desarrollo, la vigilancia y control de la normativa, que contribuya al bienestar de la población. 		
Beneficiarios	Niños y niñas de 0 a 13 años, en condición de pobreza, malnutrición y con vulnerabilidad social o salud. Mujeres embarazadas y en lactancia. Comunidad.		
Productos/Servicios	Descripción		
Nutrición preventiva Es la entrega de educación alimentaria nutricional, alimentación complementaria, investigación, información y divulgación sobre nutrición infantil, para la prevención de enfermedades nutricionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción estilos vida saludables: hábitos alimentarios adecuados, actv. física, valores, seg. alimentaria y nutricional. - Alimentación complementaria: comidas servidas, distribución de leche en polvo de 1.6 kilogramos, distribución alimentos. - Educación alimentaria y nutricional: sesiones educativas, visitas domiciliarias y atención individualizada. 		
Promoción del crecimiento y desarrollo infantil Acciones para asegurar la atención óptima del niño y niña menor de 12 años para el desarrollo su potencial como sujeto integral de derechos.	<ul style="list-style-type: none"> - Educación inicial (de 0 a 6 años) y apoyo educativo al niño escolar (de 7 a 13 años) - Vigilancia nutricional y del desarrollo infantil - Servicios interdisciplinarios a clientes y sus familiares - Educación sobre crecimiento y desarrollo a grupos familiares y comunidad 		
Atención y protección Permanencia en establecimientos bajo entorno favorable, sano, seguro, estimulante y se brinda atención para propiciar el óptimo desarrollo. Facilita oportunidades de ingreso y permanencia en el mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> - Educación inicial a preescolares. - Apoyo educativo a escolares. - Fomento de valores y cultura de paz. - Atención interdisciplinaria a casos prioritarios. - Sesiones educativas a padres o responsables 		
Indicadores principales	<ul style="list-style-type: none"> - % de niños y niñas menores de cinco años de establecimientos evaluados, que mejoran su estado nutricional (según: Talla/Edad, IMC, Peso/Edad) - % de niños y niñas de seis meses a menos de seis años atendidos y evaluados como bajos en su nivel de desarrollo, que mejoran en el área cognoscitiva/lenguaje/hábitos de salud. - # de niños y niñas de 6 meses a 12 años atendidos en los serv. de nutrición preventiva y API. - # de mujeres embarazadas en período de lactancia atendidas en los serv. nutrición preventiva. - Porcentaje de beneficiarios (familias) satisfechos con los servicios de la DN de CEN CINAI. 		

Fuente: Elaboración propia con base en información de la DN CEN-CINAI.

2.3.4 Selección de beneficiarios (clientes)

Como se ha mencionado, el programa se dirige a segmentos de la población en condición de pobreza, bajo esta perspectiva los criterios utilizados para seleccionar los usuarios o beneficiarios del Programa se fundamentan en las siguientes características centrales: nivel de ingresos, vulnerabilidad social, estado nutricional, grado de escolaridad de los padres o encargados de los niños y niñas, ubicación geográfica, entre otros.¹⁶

El proceso de selección tiene una periodicidad anual y se realiza tanto para los ya inscritos en el programa, como para los solicitantes nuevo. Para ello la madre o el responsable deben acercarse a cada establecimiento¹⁷ y contactar al funcionario encargado para el llenado del instrumento de selección. Con base en los datos (ficha de caracterización familiar) se determina el grado de prioridad del grupo familiar (1, 2 o 3). El grupo más vulnerable (prioridad 1), es seleccionado para su ingreso al programa; los demás grados de prioridad (2 y 3), dependen de la capacidad de los centros para su ingreso.

Debido a que el Programa busca satisfacer el 100% de su capacidad de atención, las listas de espera no se mantienen constantes anualmente, sino que un niño prioridad 3, que no fue seleccionado en el proceso ordinario, puede ingresar al programa en el algún punto del transcurso del año. Más adelante esta característica toma realce en el diseño de evaluación de impacto al programa. Los beneficiarios del Programa deben pasar por un proceso de selección que involucra una valoración del perfil socio-económico del solicitante y una ponderación de prioridad para su ingreso, teniendo en consideración las siguientes variables:

Ingreso per cápita: Al igual que la mayoría de los programas de atención a población vulnerable o prioritaria, la Dirección Nacional de CEN-CINAI utiliza el ingreso familiar como criterio de selección, por ello se establece el ingreso per cápita, este dato se relaciona con el dato de línea de pobreza que emite el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), de manera que aquellos grupos familiares ubicados bajo línea de pobreza son prioritarios para ser incluidos en los servicios de CEN-CINAI.

Nivel educativo de los padres: Es reconocido que el nivel educativo de la madre o de la persona responsable del cuidado del niño/a y sus conocimientos, tiene amplia influencia en la formación de patrones y valores de crianza, es por ello que a menor nivel educativo, menor posibilidad de movilidad social del grupo familiar, menor adquisición de conocimientos sobre cuidado y protección del niño/a, por lo tanto, dentro de CEN-CINAI se le da más prioridad a las madres con menor nivel educativo.

¹⁶ Es claro que a mayor condición de riesgo social o de salud y pobreza, la prioridad del grupo familiar aumenta, por lo que un alto porcentaje de los grupos familiares cumplen con los criterios de inclusión en los servicios. Por lo tanto, la variación en las características socioeconómicas se da principalmente por acceso a los servicios, esto significa que aquellos grupos familiares que viven en zonas alejadas al establecimiento CEN-CINAI son seleccionados o aplican para los servicios extramuros. Mientras que para los grupos familiares que tienen fácil acceso al establecimiento y califican por criterios de selección, aplican principalmente por los servicios intramuros.

¹⁷ Esta característica refiere a un eventual sesgo de selección, lo cual se desarrolla en el Capítulo IV, sin embargo se realiza la acotación sobre el tema, para tenerlo presente más adelante.

Ocupación de los padres: La ocupación del jefe del grupo familiar es otro criterio de selección, donde para CEN-CINAI la ocupación menos calificada es la prioridad, dado que el pago por esa ocupación tiende a ser un salario mínimo, lo que limita la capacidad de encontrar un empleo mejor pagado.

Lo que nuevamente refleja que en la Dirección nacional de CEN-CINAI, se incluyen en la selección grupos familiares prioritarios y de esta forma los servicios de CEN-CINAI contribuyen a la economía familiar y a la seguridad alimentaria.

Mujeres jefas de hogar o madre adolescente: Otra característica bio-social importante que se considera dentro del proceso de selección está la condición de la mujer como jefe de hogar o como adolescente madre, donde dentro de CEN-CINAI se establece como prioridad aquellas mujeres que presentan esa condición, de esta forma se aumenta la oportunidad a las mujeres para que puedan trabajar fuera del hogar, se contribuye a su economía familiar y en el caso de las adolescentes se promueve la reinserción al ambiente escolar.

Condición de riesgo del grupo familiar: El riesgo de salud o social constituye una probabilidad de daño o condición de vulnerabilidad, por lo que no implica necesariamente daño, sino una probabilidad de ocurrencia de éste. En la Dirección Nacional de CEN-CINAI la idea del enfoque de riesgo es poder anticiparse al daño, y ofrecer servicios que prevengan el daño en la población infantil prioritaria y más vulnerable. Se considera la condición de riesgo como un insumo o criterio de selección y por ello aquellos grupos familiares donde se detecta, observa o sospecha de condición de riesgo social o de salud, entendiéndose como riesgo: Alcoholismo-drogas, abuso sexual, violencia, prostitución, explotación sexual, delincuencia, problemas de higiene, difícil acceso a servicios de salud, hacinamiento, ambiente inseguro y otros.

Condición de mujeres beneficiarias: Para los servicios de Comidas servidas y Distribución de Leche Integra en polvo para consumo en el hogar, las mujeres son seleccionadas con base a nivel de ingreso familiar bajo línea de pobreza, el nivel educativo de cada mujer y su ocupación, de manera que la combinación de esos criterios sumados con su condición fisiológica, le dan prioridad para ingresar a los servicios de CEN-CINAI, a esto se le suma la condición de adolescente madre como criterio de vulnerabilidad y prioridad de atención para CEN-CINAI.

Según datos a noviembre de 2014, el Programa contabiliza un total de 150.078 personas atendidas (beneficiarios). Según el Informe de Datos Básicos del 2013, del total de grupos familiares que recibe los servicios de CEN CINAI el 30% tienen a mujeres como jefes de hogar. Además, más del 50% de las madres y mujeres beneficiarias reportan un nivel educativo bajo, hasta sexto grado de primaria o menos.

Con respecto al nivel de ingresos, para el total de población atendida el 97% se encuentran bajo la línea de pobreza, indicando que los grupos familiares del servicio API el 89% están bajo línea de pobreza. Adicionalmente, el jefe de familia tiene una ocupación no técnica ni calificada.

Como parte del proceso de selección, la población atendida cuenta con una valoración nutricional y desde el 2012 se realiza la evaluación de efectos de los servicios en el estado nutricional y del desarrollo psicomotor y afectivo, la cual ha perfeccionado la metodología de recolección y análisis de la información para el monitoreo anual desde sus inicios.¹⁸

Los beneficiarios se seleccionan para recibir un servicio diario de educación inicial o apoyo escolar, así como acciones de promoción del crecimiento y desarrollo, además de la alimentación en dos o tres periodos determinado por la duración de la estancia del niño en el centro. Los procedimientos para seleccionar los clientes y beneficiarios se realizan según la norma de “selección”, estos son:

- Definición de la capacidad máxima de atención, dependiendo del número de aulas y el personal con que se cuenta.
- Definición de área de atracción (intra y extramuros).
- Personal del nivel Local analiza y custodia los instrumentos de Selección, identifican la meta anual cubierta y determinan la cantidad de nuevos usuarios a seleccionar.
- Posteriormente se promocionan los servicios atendiendo los anteriores parámetros (capacidad y delimitación geográfica). Tarea apoyada por diversos actores sociales.
- Durante los meses de agosto y setiembre se cumplimenta el instrumento de selección.¹⁹ Se realiza por medio de una entrevista a la madre o encargado del menor de 13 años, para el que se solicita el servicio o a la misma mujer embarazada o en periodo de lactancia. En algunos casos se realizan visitas domiciliarias, y se solicita apoyo de algún especialista para caso puntuales. El instrumento utilizado para ello se presenta a continuación, mediante el mismo se puede apreciar con mayor detalle el tipo de información que se recopila.

Con base en las anteriores referencias, en el siguiente cuadro se podrá encontrar un resumen con los principales características sobre la población beneficiaria del Programa, según los servicios que se brindan.

¹⁸ En el estudio de efectos en el estado nutricional, la metodología consiste en comparar dos evaluaciones antropométricas de una muestra de los clientes que participan en los servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, realizadas dentro de un período mínimo de diez meses entre ambas mediciones y utilizando los indicadores peso para talla, peso para edad y talla para edad de los menores de cinco años e Índice de Masa Corporal para los mayores de cinco años. Para la evaluación de Efectos en el nivel de desarrollo psicomotor se utiliza una metodología similar, donde se aplican los indicadores de nivel de desarrollo en las áreas de motora fina, motora gruesa, lenguaje, cognoscitiva, socio-afectiva y hábitos de salud de los niños y niñas menores de 6 años.

¹⁹ Dado que este proceso de selección se realiza de manera anual y toma en consideración las solicitudes nuevas como los ya ingresados, se adelantan ciertas limitaciones a la hora de plantear la conformación de un eventual grupo de comparación tanto para un modelo experimental, prácticamente descartado por la imposibilidad de una selección aleatoria de los beneficiarios.

Cuadro 7: Características socio-económicas de los grupos familiares de CEN-CINAI
(promedios porcentuales por tipo de servicio)

Criterio de selección	Variables	Promedios porcentuales todos los años					
		Todos los servicios	Atención Protec Infantil	Comida Servidas	Distrib Leche	Distr. DAF	Escolares
Nivel educativo madres de clientes	Analfabeta o hasta sexto año	68	49,0	67,3	75,6	79,6	67,7
	Secundaria incompleta	21	29,7	21,3	18,3	15,9	19,7
	Secundaria completa	8	13,6	7,9	5,2	3,7	8,0
	Para-universitaria o universitaria	3	7,7	3,4	0,9	0,7	4,6
	TOTAL	100	100	100	100	100	100
Ocupación del Jefe de Hogar	Desocupado, ama casa, no técnico	87	75,8	87,9	93,2	93,1	84,9
	Personal Técnico no calificado	9	15,6	8,3	5,2	5,5	8,4
	Personal Técnico calificado	2	4,9	2,0	0,9	0,7	3,7
	Personal semi y profesional	1	3,2	1,3	0,2	0,2	2,1
	Pensionado	1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1
	TOTAL	101	100	100	100	100	100
Ingreso per-capita bajo línea de pobreza	Bajo línea de pobreza	92	82,9	91,5	96,0	97,1	93,4
	Sobre línea de pobreza	8	20,1	9,8	4,5	3,2	7,7
	TOTAL	100	100	100	100	100	100
En riesgo social o de salud	Presenta	15	13,9	11,9	14,0	22,0	10,8
	No presenta	85	86,1	88,1	86,0	78,0	89,2
	Total	100	100	100	100	99,95	100
Niños y Niñas con Nacionalidad costarricense	Costarricense	97,1	96,9	96,7	96,7	98,4	96,8
	Extranjero	2,9	3,1	3,3	3,3	1,6	3,2
	Total	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Progenitores con nacionalidad costarricense	Padres	85,8	82,9	90,0	83,8	84,5	88,7
	Madres	85,4	82,0	90,3	84,1	83,9	87,4
Condición de madres de niños y niñas clientes	Adolescente madre	2,2	1,0	3,1	3,3	1,8	1,0
	Jefe de hogar	26,4	33,5	21,0	24,1	26,7	31,3
Condición de madres beneficiarias	Adolescente madre	13,1		9,9	16,3		
	Mujer adulta	86,9		90,1	83,7		
	TOTAL	100		100,0	100,0		

Fuente: DN CEN-CINAI (2015)

2.3.5 Mecanismos de participación e integración social

A través de la abogacía por la salud y promoción de la participación social, la Dirección Nacional de CEN-CINAI, tiene la responsabilidad de impulsar a las familias y líderes de las comunidades que benefician, a incorporarse como agentes de cambio en la protección y mejoramiento de su salud. Se desprende de lo anterior la existencia de un mecanismo de participación comunal muy importante en el funcionamiento a nivel local que busca vincular, coordinar, organizar y motivar a los actores sociales claves, con el propósito de apoyarse entre sí y complementarse para lograr objetivos comunes en salud.

La finalidad detrás de esto es lograr la interrelación coordinada de actores sociales clave, con el fin de que actúen en forma sinérgica para lograr cambios favorables en el estado de salud de la población, como instrumento para el logro de la estrategia de promoción de la salud.

La participación social en las comunidades se desarrolla mediante la constitución de Comités de Nutrición o las Asociaciones de Desarrollo Específica Pro CEN CINAI y Bienestar Comunal (ADEC), los cuales tienen como finalidad desarrollar objetivos específicos que favorezcan las condiciones económicas, sociales y culturales de una comunidad. Cada establecimiento cuenta con una Asociación y entre el Ministerio de Salud establecen un convenio para el traslado de fondos y el desarrollo de sus funciones.

Por otro lado, los padres y madres de familia de los menores que asisten a los centros además de colaborar en el desarrollo de actividades para recaudar recursos para mejorar los materiales de trabajo y las instalaciones de los centros, participan en la elaboración del Plan de Trabajo Anual de las ADEC, donde los funcionarios de la institución apoyan y fiscalizan su trabajo a lo largo del año.

Las ADEC o comités cumplen principalmente funciones operativas y fiscalizadoras, en función de los diferentes servicios, entre las cuales destacan las siguientes:

- Administrar los fondos específicos transferidos por el Ministerio de Salud.
- Comprar los alimentos.
- Velar por la correcta aplicación de las normas establecidas para el funcionamiento de los servicios.
- Garantizar el uso adecuado de las instalaciones del establecimiento.
- Coordinar con los niveles operativos, todas las actividades que realicen e involucren a los clientes de la dirección
- Contratar servicios privados para la atención integral de infantes, para cocinar, limpiar y apoyar en el cuidado de los niños clientes de los CEN-CINAI y de busetas para el transporte de los mismos
- Dotar los recursos materiales que requiere el establecimiento.
- Mantener la estructura física del establecimiento

Las ADEC además participan en diferentes actividades propias de los establecimientos, dentro de las que se pueden mencionar:

- Identificar problemas de salud, nutrición y desarrollo de la comunidad.
- Elaborar inventarios de la estructura física, mobiliario y equipo del establecimiento.
- Detectar y referir posibles clientes.
- Participar en el proceso de selección de beneficiarios.
- Entrega, registro y sistematización de alimentos y la leche integra en polvo.
- Organización y seguimiento de proyectos implementados en los establecimientos.
- Participar en la planificación, organización y ejecución de las actividades educativas, sociales y culturales.
- Participar en las evaluaciones de Ambiente del Centro Infantil y proveer recursos económicos para la adquisición de materiales didácticos y mobiliario de calidad

La Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario (DINADECO), en una articulación de esfuerzos con la DN CEN-CINAI, es la responsable de organizar y reglamentar la participación comunal a través de normativa existente y, capacita periódicamente a los integrantes de estas asociación con respecto a roles y funciones, manejo de recursos, legislación y los asesoran y supervisan constantemente.

Como corolario de este capítulo, se presenta la figura 10, la cual retrata el marco de acción en el que se desenvuelve el Programa CEN-CINAI, a partir de la concepción del modelo de salud para toda la vida de “Mexicanos primero” (2014). Se visualiza como el Programa tiene incidencia en distintos componentes del modelo, de lo que se desprende la integralidad del mismo como tal, y su capacidad de incidencia en el desarrollo infantil.

Figura 10: Modelo de salud para toda la vida



Fuente: Mexicanos primero (2014, p. 31).

CAPÍTULO 3. MARCO TEORICO

3.1 Aproximaciones iniciales

Cada vez en mayor medida los gobiernos empiezan a tener interés por asignar legitimidad ante la opinión pública a sus objetivos trazados y visibilizar los cambios generados en los destinatarios finales de las intervenciones desplegadas para resolver determinado asunto de orden público; por ejemplo en el caso que nos ocupa, propiciar el adecuado crecimiento y desarrollo infantil.

En el párrafo anterior se encuentran las dos nociones teóricas principales sobre las cuáles se erige el capítulo, a saber: las intervenciones públicas (política, programa, plan o proyecto), y la evaluación. Por lo que seguidamente se mencionan algunas referencias para comprender estos conceptos.

3.1.1 Políticas públicas²⁰

En esencia, Salazar (1995) señala que las políticas públicas (intervenciones públicas) son las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas²¹. Esta definición deja en claro que no son un fin en sí mismas, sino un medio para dar respuesta a una problemática social específica. Dye (2008) las define como todo lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer, lo cual introduce un aspecto esencial para el análisis, la noción de inacción, siendo también una forma de respuesta desde la *res pública* ante determinada situación. Aguilar (2009) propone la siguiente definición:

Recuadro 1. Definiciones clásicas de política.

La política como control sobre personas y recursos. Sería político todo fenómeno vinculado a formas de poder o de dominio sobre los demás (Maquiavelo, Lasswell, Dall)

La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas. Sería política toda actividad inserta en instituciones públicas, básicamente el Estado, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad (Weber)

La política como actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social. Sería política toda actividad encaminada al fomento del bien común o del interés general, mediante la redistribución de valores (Aristóteles, Tomás Aquino, Locke, Parsons, Easton)

Fuente: Vallés (2007, p. 29)

Una política pública es: a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar, 2009, p. 14)

²⁰ El concepto de intervención pública se utilizará para designar genéricamente a políticas, programas y proyectos, entendiéndolo que obedecen a una acción pública con un alcance distinto.

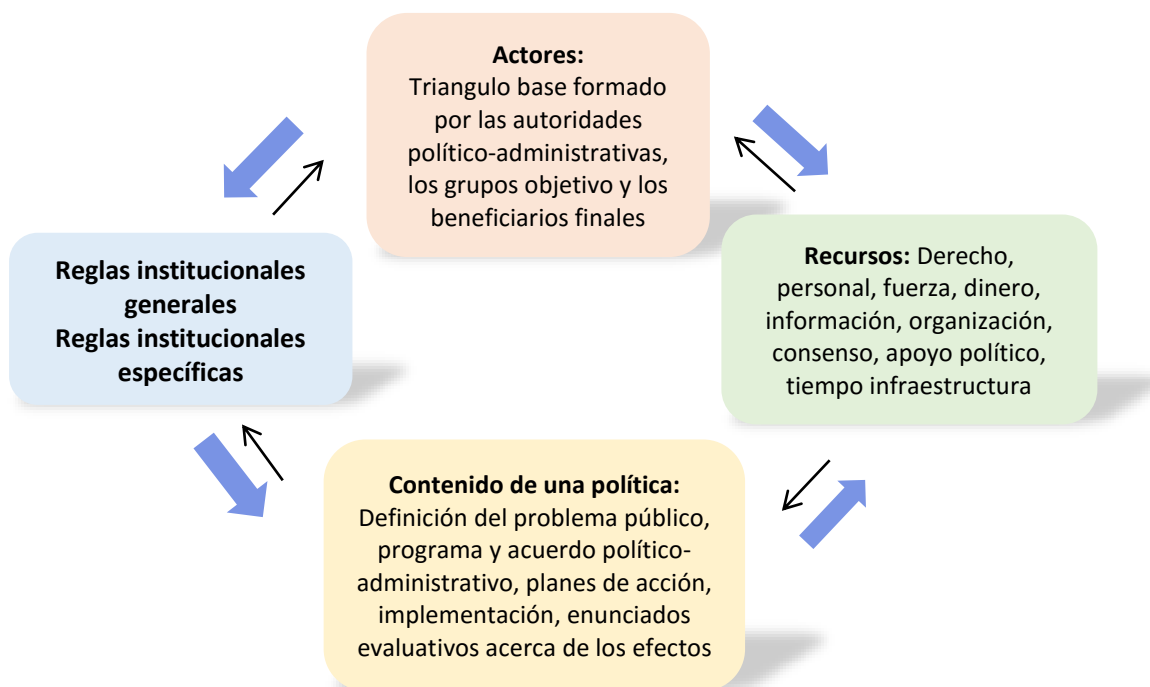
²¹ Se adelanta que el concepto y definiciones de política al que se intenta adentrarse se basa en la obra de Joan Subirats, mismo que se verá contrastado con otras aproximaciones a medida de complementar y robustecer el entendimiento de esta temática.

Por otra parte Subirats et al., (2007) señala que las políticas públicas son el conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público, el problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política. Lemieux (1995, citado en Subirats, et al. 2007) menciona que una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo. Se seguirá en este documento la definición de política pública propuesta por Subirats, la cual dice son una:

Serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión. (Subirats, et al., 2007, p. 17)

En la Figura 11 se encuentra un esquema con los elementos de las políticas públicas, se aprecia en ella, las relaciones entre actores, recursos, marco institucional, y aspectos programáticos, los cuales vienen a ser los elementos centrales que se circunscriben al abordar la esencia de las políticas públicas desde la perspectiva de Subirats.

Figura 11: Las claves del análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, et al. (2007)

A la luz de estas referencias, pero desde el caso costarricense, MIDEPLAN utiliza ciertas denominaciones para caracterizar a las intervenciones públicas, las cuales se agrupan principalmente en niveles: Política, Plan, Programa y Proyectos (ver figura 12). Y al respecto indica que:

La capacidad para diseñar políticas públicas está vinculada a aspectos como la coordinación y los procesos de participación, flexibilidad para orientar y concertar las prioridades, innovación para realizar las transformaciones pertinentes, calidad para distinguir lo que es sustantivo (estratégico) en el proceso de transformación social deseada que se busca alcanzar, considerando las diversas fases de formulación-implementación y evaluación (sostenibilidad social-económica y ambiental) por medio de rendición de cuentas, seguimiento y análisis de resultados y la legitimidad en todo el ciclo de la política. (MIDEPLAN, 2016b, p. 6)

Figura 12: Intervenciones públicas en Costa Rica

Política: Curso de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos sobre un tema y la atención de un problema de interés público.

Plan: Conjunto integrado de programas dotados de recursos que responden al cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo, ejecutados en el corto, mediano y largo plazo.

Programa: Conjunto de proyectos interrelacionados dirigidos al logro de objetivos específicos y comunes.

*La mayoría de intervenciones públicas en CR asume esta denominación.

Proyecto: Consiste en un conjunto articulado de actividades integradas, destinado a lograr objetivos específicos, con presupuesto dado y un tiempo determinado, orientado a la producción de bienes y servicios.

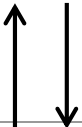
Fuente: MIDEPLAN (2014a, págs. 79, 90 y 94)

Desde la perspectiva de Blasco y Casado (2009) en la “Guía práctica para la evaluación de impacto” del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), con independencia del tipo de intervención de que se trate, todas las intervenciones públicas comparten dos atributos comunes:

Tienen una razón de ser: Se supone que cualquier intervención ha sido motivada por la existencia de un problema o de una situación social insatisfactoria y que la intervención pública resulta útil porque inducirá ciertos cambios en la sociedad o en una población objetivo concreta, los cuales mitigarán el problema o la situación. *Llevan asociada una teoría:* Más o menos explícita, sobre cómo se supone que deben inducirse los cambios que mitigarán el problema o mejorarán la situación que da razón de ser a la intervención. La teoría del cambio es la cadena de hipótesis sobre de qué manera se espera que los recursos asignados a la intervención permitan desarrollar actividades cuyo fruto serán determinados productos (efectos), que, a su vez, generarán beneficios de corta, media y larga duración sobre la sociedad o la población objetivo de la política o el programa (impactos). (Blasco y Casado, 2009, p. 4)

Más adelante se traerá a colación la relación entre las actividades desarrolladas por las intervenciones y los cambios que éstas generan en la población a las que se dirigen. Interesa mencionar que usualmente las intervenciones, como resultado de un ejercicio de planificación, conllevan distintos momentos y se articulan en actividades específicas. En el siguiente cuadro se presenta información que ayuda a comprender o dimensionar este entrelazamiento.

Cuadro 8: Fases y etapas de las políticas públicas

Fase	Etapas
1. Formulación 	1.1 Identificación de intervenciones: i. Identificación de problemas ii. Análisis de alternativas iii. Instrumentos (política, plan, programa o proyecto)
	1.2 Decisiones sobre intervenciones: i. Consulta y coordinación ii. Evaluación y diseño iii. Decisión iv. Formulación
2. Administración y gestión	2.1 Implementación de intervenciones i. Ejecución ii. Monitoreo
	2.2 Evaluación de intervenciones i. Evaluación ii. Toma de decisiones iii. Corrección, retroalimentación

Fuente: Elaboración propia con base en Althaus, et al. (2007)

Del cuadro anterior se puede inferir que la “formulación” y los aspectos que la integran determinan el camino a seguir en las siguientes etapas, la razón de ser, en la perspectiva de Blasco y Casado (2009). La configuración de esta fase implica la existencia de lo que comúnmente se denomina como institucionalidad, el aparato estatal con toda su maquinaria, es aquí donde se gestan las intervenciones y es ineludible reconocer que este aparato se encuentra permeado por las definiciones de corte político.

La arena política juega un papel trascendental desde la propia elaboración de las intervenciones públicas. Y de ahí, es usual en el espacio público encontrar intervenciones que se fundamentan en motivaciones políticas, en no pocas ocasiones las mismas no encuentran razón de ser, o son generadas, sostenidas o ampliadas y hasta eliminadas con base en creencias o elementos de juicio no comprobados, lo que no hace más que aumentar el descrédito de la clase gobernante.

La forma en que se toman decisiones pasa intrínsecamente por consideraciones de índole política, y debe acompañarse de los medios técnicos necesarios para garantizar la efectividad de las acciones públicas. Precisamente para potenciar el ligamen y articulación entre la toma de decisiones y la efectividad de las intervenciones públicas ha venido tomando fuerza la herramienta de evaluación, en virtud de ello se pasa al siguiente apartado de este capítulo, el cual aspira a comprender nociones elementales que rodean a la evaluación de las políticas públicas.

3.1.2 Evaluación

Tras una primera aproximación al concepto de intervención pública, delimitando su concepción en este trabajo y haciendo un encuadre sobre el contexto en la que se desenvuelve, es necesario introducir la relación de ésta con la evaluación. A continuación se espera aportar a la comprensión de las distintas aristas que conforman el espectro de la evaluación²² a través de un recorrido conceptual describiendo las perspectivas de distintos autores en torno a la evaluación. No sin antes advertir, que según lo plantea Comas (2008) al entrar en materia evaluativa, se debe partir de la creciente complejidad, cuando no confusión, que envuelve el concepto y los límites del territorio del mismo.

La evaluación como una tarea consustancial de las intervenciones sociales aparece en Estados Unidos en la década de los años 30 del siglo XX. La idea de evaluar los programas sociales apareció como consecuencia de la implantación de la New Deal, que fue la respuesta de la Administración de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) a la profunda crisis económica del año 1929. La New Deal adoptó el principio de John Maynard Keynes de utilizar el gasto público, así como algunas medidas fiscales y monetarias, con la finalidad de mitigar los efectos adversos de los ciclos económicos. (Comas, 2008. p. 22-23)

Lo anterior es reforzado por Morras y Rist (2009, p. 4) el cual menciona que dentro de la disciplina de la evaluación, el término ha llegado a tener varios significados, y las diferencias en las definiciones reflejan distintos énfasis en el propósito de la evaluación o la oportunidad de la evaluación en relación con la madurez de un programa. Lo cierto es que, no existe un acuerdo general sobre la misma definición.

Dentro de la literatura existente en evaluación, se encuentran distintas definiciones y aproximaciones, en función del énfasis o delimitación en algún aspecto, así como de la corriente de pensamiento o paradigma de partida. Pero sin duda, tal y como lo aborda Oviedo (2015) antes que focalizar el interés en una definición fija, estaticista y poco flexible se realiza un abordaje descriptivo, que aspira a circunscribir sus elementos centrales. Por lo anteriormente expuesto, puede resultar útil atender a la distinción que hace Bustelo (2001, p. 73), la cual menciona que el interés de realizar evaluaciones sobre las intervenciones públicas, proviene de:

En primer lugar, los intentos de utilizar los datos que proporcionaban las investigaciones para comprender mejor los problemas públicos y la conducta social y para formular políticas públicas más inteligentes; en general tiene que ver, con la idea de utilizar la ciencia para un mejor gobierno y dirección de los asuntos públicos. En segundo lugar, también influyen los intentos de medir el aprendizaje, la conducta y otros factores, como la inteligencia y la personalidad, de los individuos, a efectos de clasificación educativa y psicológica. Pasando de la medición de determinadas características o conductas de los individuos a medir intervenciones públicas.

²² En la medida de lo posible las referencias teóricas se ordenan siguiendo cierta secuencia y cronología. Se realiza una aproximación de autores "clásicos", organismos internacionales y autores de reciente data, esto con la finalidad de ampliar el espectro de la temática.

Rossi y Freeman (1989) ubican a la evaluación como la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social. Por otra parte Stufflebeam y Shinkfield (1995) afirman que la evaluación es un proceso que facilita la identificación, la recolección y la interpretación de informaciones útiles a los encargados de tomar decisiones y a los responsables de la ejecución y gestión de los programas. Se hace visible aquí que la evaluación viene a alejar las concepciones de la forma tradicional de tomar decisiones en el sector público, al aportar material e información válida que de alguna manera conlleven una racionalización de las decisiones públicas.

Osuna y Márquez (2000) apuntan que la evaluación de políticas públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales. Desde estas aproximaciones surge la noción del “préstamo de instrumentos” de otras ramas científicas como elemento común de la evaluación, en esa línea Bustelo (2007) afirma que el hecho de que la evaluación deba adecuarse a los parámetros y cánones propios de la investigación científica en ningún caso puede ser interpretado como la aceptación de un único paradigma o un único método.

A partir de la referencia de Bustelo se adelanta que a la luz del diseño metodológico en cuestión, conviene disponer de la posibilidad para analizar distintas perspectivas y combinar las herramientas al alcance para obtener el diseño que más fehacientemente se acerque al objeto de estudio, lo que lleva a negar la imposición y predominancia de un único método evaluativo. Es decir, que no puede concebirse que la evaluación o un tipo de evaluación (como la de impacto) deba regirse bajo un único paradigma.

Continuando con las aproximaciones teóricas, se pueden apreciar autores que imprimen cierto matiz al concepto, por ejemplo Abdala (2004) denomina la evaluación como un proceso sistemático y metódico que hace posible el conocimiento de los resultados de un programa, relacionándolos con los objetivos propuestos y los recursos movilizados. Y reafirmando esta concepción Comas (2008, p. 21), define a la evaluación como:

un canon sistemático de prácticas sobre políticas, programas y otras actividades sociales e institucionales, que permite recoger información, valorarla y devolverla a los interesados y afectados, tratando de mejorar estas intervenciones. Se trata de prácticas fundadas en el método científico y en la razón, que de forma global pretenden provocar un cambio positivo en la vida de las personas y en la organización de las sociedades.

Estas definiciones vienen a aportar los principales aspectos que circundan la investigación, tales como la rigurosidad del método de evaluación, el ámbito institucional que posibilita la función y ejercicio de evaluación, así como centrar la mirada en los beneficiarios de las intervenciones. Desde estas valoraciones cabe resaltar el concepto de resultados en función de los destinatarios, estas aportaciones constituyen puntos clave a referenciar para el diseño de evaluación que se desarrolla en páginas siguientes.

Una de las definiciones integrales, refiere a la desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo

(CAD)²³ (2002, p. 21-22), los cuales indican que una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios, el concepto de evaluación refiere a:

Una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. ...La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención planeada, en curso o concluida.

En el Cuadro 9 se presenta lo que Comas (2008, p. 32) denomina estrategia de evaluación, esta sistematización ilustra a través de preguntas medulares, el proceso de evaluación. La materia evaluativa, trata de prácticas fundadas en el método científico y en la razón, las cuales de forma global pretenden provocar un cambio positivo en la vida de las personas y en la organización de las sociedades. La evaluación no es una práctica que aporta resultados neutrales, sino es una parte de los propios procesos sociales y como tal forma parte de discusiones y criterios en primacía de índole política.

Las evaluaciones se realizan con el propósito -tácito o explícito- de informar e influir, en un sentido o en otro, en el proceso de toma de decisiones políticas. No quiere ello decir que se orienten siempre a la mejora de la política o el programa en cuestión. Con frecuencia, se emplean como medio de rentabilizar el "esfuerzo político" o, incluso, se convierten en un arma arrojada entre opciones de distinto signo. Son pues especialmente proclives a ser instrumentalizadas y utilizadas para fines políticos o partidistas. (García, 2009, p. 1)

Cuadro 9: La estrategia de evaluación

Esquema Kant	Política social	Ciencia experimental	Evaluación clásica	Evaluación actual
¿Qué queremos hacer? ¿Para qué vamos a hacerlo? ¿Cómo vamos a hacerlo?	Necesidades Objetivos y recursos	Material y método	Planificación de la acción	Análisis de la realidad, diagnóstico y evaluación de diseño
<i>Hacerlo efectivamente</i>	Actividades	Experimento	Intervención	Evaluación de implementación y procesos
	Producto	Hallazgos y comparación	Evaluación	Evaluación de resultados e impacto
¿Qué se hará con los hallazgos?	Memoria	Publicación científica	Informe de evaluación	Registro y difusión de resultados

Fuente: Elaboración propia con base en Comas (2008, p. 33)

Como ya se mencionó, la evaluación se desenvuelve de pleno en la arena política, pues ahí nacen sus motivaciones y ahí desembocan sus resultados dada su vocación de incidir

²³ Es un foro internacional que promueve las reuniones periódicas de expertos en evaluación de programas bilaterales y multilaterales de desarrollo, con el fin de favorecer el intercambio de experiencias conducente al mejoramiento de las prácticas de evaluación y de impulsar su empleo como instrumento de las políticas de cooperación para el desarrollo.

en las decisiones públicas para la mejora de las intervenciones y, en última instancia, de la calidad de vida de las personas. Dahler-Larsen (2007) dice que bajo estrictos supuestos de racionalidad, la evaluación es un instrumento que los seres humanos diseñan deliberadamente para producir conocimientos con los que ayudar a resolver problemas específicos en situaciones específicas. Sin estos supuestos, la evaluación puede ser una moda pasajera o un ritual institucional, y sus resultados inciertos. Es por ello que debe basarse en un esquema que abone a su propósito, la figura 13 intenta trazar ese esquema.

Figura 13: Enfoque de la evaluación, pasos a seguir



Fuente: Morras, L., y Rist, C (2009, p. 225)

3.1.3 Aproximación al momento y tipo de evaluación

Se dejará hasta aquí la discusión sobre la evaluación en su versión conceptual, para adentrarse en un factor de importancia. Partiendo del proceso de las políticas públicas, en qué momento se puede concebir a la evaluación y si este momento imprime una particularidad en el proceso. A contrapelo del enfoque lineal de la evaluación que la ubica al final del proceso de elaboración de las políticas públicas, actualmente se le asigna un potencial de incidencia mucho más abarcativo, introduciendo la evaluación en distintos momentos (antes, durante y después), esto sin duda es un gran avance en el desarrollo teórico.

Desde la perspectiva de Osuna y Márquez (2000) se opta por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas, del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados.

Oviedo (2015) señala que contrariamente a como tradicionalmente se ha venido entendiendo la evaluación, como una fase final de los programas, ésta puede ser puesta en marcha en cada una de las fases de una política: desde la detección inicial de necesidades y problemas, elaboración de diagnóstico, definición de objetivos, pasando por el diseño de las acciones y ejecución de las mismas. Lo que va en consonancia con la afirmación de la Fundación W.K. Kellogg, en su Manual de Evaluación (1998, p. 3):

La evaluación eficaz no es un 'evento' que ocurre al final de un proyecto, sino un proceso continuo que ayuda a los encargados de tomar decisiones a entender mejor el proyecto; la manera cómo afecta a los participantes, agencias colaboradoras y la comunidad; y la manera en que el proyecto es influenciado/afectado por factores tanto internos como externos. Pensar de esta manera en las herramientas de evaluación permite reunir y analizar información valiosa para la toma de decisiones a lo largo de la vida de un proyecto.

Zapata (2014, parr. 10) a propósito de este debate menciona la existencia de supuestos sobre el grado de linealidad del proceso de evaluación, donde se asume que una vez decidido el propósito, su proceso se desenvolverá de tal manera, coincidiendo el uso real con el propósito estipulado. Y que dado que los procesos de evaluación son abiertos y bastante impredecible, ocurre lo contrario, es decir, que el uso de la evaluación puede ser menor, mayor y/o cualitativamente diferente del propósito oficial de la evaluación.

Comas (2008, p. 51) establece tres momentos centrales en los que se puede acometer una evaluación, y menciona que cada uno requiere procedimientos evaluativos propios (así como técnicas de recogida, producción y análisis de datos) que han sido denominados de forma particular, porque su finalidad es distinta. Pero, a la vez, no son momentos independientes. Los tres momentos y sus respectivas finalidades son:

El primer momento se refiere al "antes de" y se plantea objetivos relacionados con la necesidad de realizar un análisis previo al desarrollo del programa. Su finalidad es la de averiguar cuáles deberían ser los contenidos y los objetivos del programa. **El**

segundo momento se produce “durante” la realización del programa o la intervención...La finalidad de este tipo de evaluación es revisar los procesos y los procedimientos para comprobar cómo se utilizan los recursos y estimar cómo se van a conformar los resultados. **El tercer posible momento** de la evaluación se refiere al “después de”, es decir, cuando el programa o la actividad ha concluido, para medir los resultados y el impacto causado. Su finalidad es la de determinar las transformaciones que ha sufrido la realidad.

La OCDE y CAD (2002, p. 23 y 27) establecen tres tipos de evaluación atinentes a éstos momentos, que resultan de aceptación tradicional.

Evaluación ex ante: Evaluación que se efectúa antes de poner en práctica una intervención para el desarrollo. **Evaluación de término medio:** Evaluación que se efectúa a mediados del período de implementación de la intervención. **Evaluación ex post:** Evaluación de una intervención para el desarrollo que se efectúa una vez que ha concluido. Puede emprenderse inmediatamente o mucho después de su conclusión. La intención es identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones.

Bueno y Osuna (2013, p. 97) afirman que las posibilidades de delimitar, analizar y responder, de forma rigurosa, a las cuestiones que se determinen y deriven de las evaluaciones de políticas públicas exige disponer de un diversificado elenco de instrumentos y metodologías prestos a ser aplicados. A partir de este aporte se presenta el cuadro 10, el cual refiere a la clasificación de las evaluaciones.

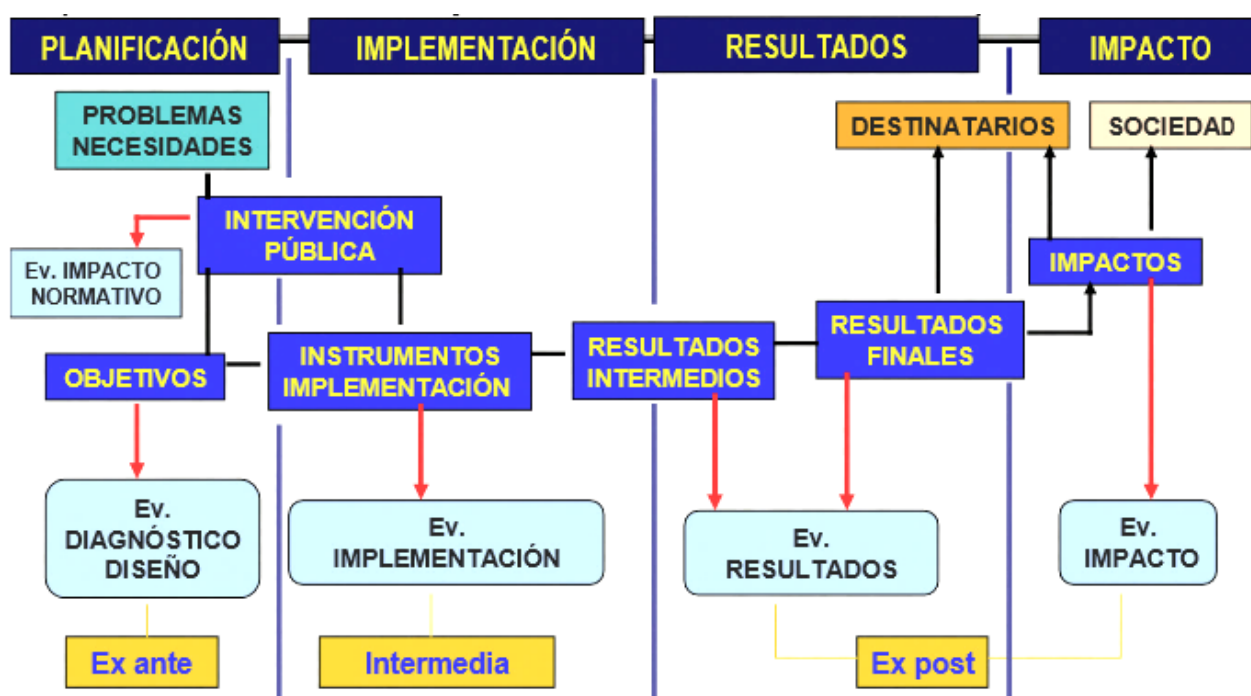
Cuadro 10: Tipologías de evaluación

<i>Según su función</i>	<i>Según perspectiva temporal</i>
Se subdivide en formativa y sumativa. La primera refiere a la realización de ajustes durante la ejecución de programa; la segunda para hacer recapitulación del objeto de evaluación y realizar una valoración global del mismo.	La evaluación ex ante La evaluación durante o intermedia. La evaluación ex post
<i>Según agente evaluador</i>	<i>Según contenido u objeto</i>
Se subdivide en evaluación externa e interna. <i>La evaluación externa</i> es realizada por un ente o persona externa al programa o política sujeto de evaluación, ya sea con la financiación, formulación, y principalmente la ejecución. La evaluación interna es realizada por personal que tiene grado de participación en el programa o política. Las evaluaciones mixtas combinan las categorías antes descritas.	Comprende la evaluación del diseño del programa o política (valoración acerca de la conceptualización o formulación, análisis de la “teoría de la intervención”) La evaluación del proceso de puesta en práctica de dicho programa o política (refiere a todos los aspectos relacionados con el funcionamiento y ejecución) y finalmente. La evaluación de los resultados (analizado a partir de distintos grandes niveles: productos, y efectos directos/indirectos).

Fuente: elaboración propia con base en Osuna y Márquez (2000) y Osuna y Vélez (2004, p. 62)

La evaluación trata de reunir evidencia que indique qué se ha hecho, para qué sirve, y hasta qué punto se acercan o no los resultados a lo que fue planificado. Y con especial interés, cuales cambios en la realidad intervenida pueden ser asignados al programa, política o proyecto, y la presencia de efectos no esperados en estos cambios (Ministerio de política territorial y Administración Pública y Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios –AEVAL-, 2010). Para acercarse de manera eficaz a las anteriores cuestiones, la evaluación necesita contemplarse en todo el ciclo de la política pública, esto es lo que se conoce como evaluación integral, la cual se expone en la siguiente figura.

Figura 14: La evaluación en el ciclo de la intervención pública



Fuente: AEVAL (2010, p. 48)

Santos (2003. p. 70-71), en referencia a un contexto académico menciona que la evaluación está delimitada por diversos factores, que de alguna la condicionan y determinan, los cuales se quieren traer a colación por su vigencia y se extrapolan a la evaluación de las políticas públicas²⁴, los factores mencionados son:

²⁴ En ese sentido se solicita al lector un ejercicio imaginativo, en el cual se debe dimensionar lo que Santos llama “profesional” como evaluador, a los “alumnos” como beneficiarios de las intervenciones y las “calificaciones” como resultados de las intervenciones públicas. A partir de este ejercicio se podrán notar las coincidencias y la vigencia de los postulados aludida en el texto.

Prescripciones legales: la evaluación está condicionada por disposiciones legales que la inspiran y la regulan. Estas disposiciones están penetradas de una filosofía que da sentido a la forma de practicar la evaluación. Además, unifican los momentos, la nomenclatura y los contenidos de la evaluación. El profesional no puede hacer la evaluación de la manera que se le antoje, en el momento que quiera, con la nomenclatura que considere oportuna y sobre los aspectos que se le antojen.

Supervisiones institucionales: la forma de hacer la evaluación está supervisada por diversos agentes que velan por el fiel cumplimiento de la norma. Es cierto que cada profesional realiza la evaluación desde una perspectiva particular y con una actitud determinada, pero nadie le libra de seguir las pautas reguladoras. Puede tener un criterio contrario a la norma, pero se ve obligado a cumplirla.

Presiones sociales: la evaluación que realizan los profesionales en las instituciones está sometida a presiones de diverso tipo. Por una parte, al tener el conocimiento un valor de cambio, la calificación que obtiene el evaluado se convierte en un salvoconducto cultural. La familia del alumno se interesa por los resultados de la evaluación obtenidos por sus hijos (frecuentemente, sólo por eso). Por otra parte, la comparación entre las calificaciones obtenidas hace que los evaluados se vean clasificados por los resultados del proceso. La sociedad no es ajena a los resultados de esa clasificación que compara y jerarquiza.

Condiciones organizativas: la evaluación se realiza con unos condicionantes determinados como son el tiempo disponible, el grupo de personas evaluadas, el estímulo profesional consiguiente, la tradición institucional, las exigencias del curriculum, las técnicas disponibles, la formación recibida, la cultura organizativa...

Se reconoce la anotación de Gómez (2002) el cual explicita la existencia de una diversidad de expectativas y de intereses, así como de relaciones de poder asimétricas, entre los diversos sectores implicados de la práctica evaluatoria. Este autor propone tres elementos para incrementar el carácter democrático, social y participativo de la evaluación.

- a) Debe ser democrática, no debiendo estar al servicio de los patrocinadores, sino de los usuarios y de la sociedad, siendo, así, un elemento de control democrático.
- b) Debe tener un marcado acento social, debiendo potenciar la mejora de las condiciones generales de vida de la población, buscando el incremento del bienestar y de la calidad de vida de las personas afectadas directamente, pero también del conjunto de la ciudadanía.
- c) Debe ser participativa, debiendo contemplar la participación de todos los sectores implicados en las diversas fases del proceso de evaluación. (Gómez, 2002, p. 3-4)

3.2 Utilidad y relevancia de la evaluación

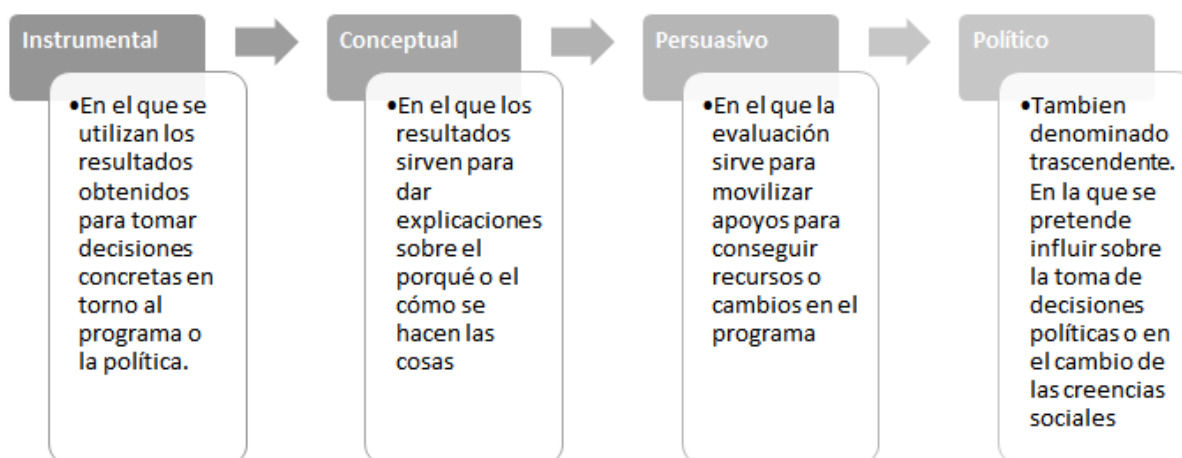
Conociendo ya algunas referencias teóricas sobre los conceptos de intervenciones públicas, la relación con la evaluación, los espacios y momentos en donde se vuelve una herramienta disruptiva de enfoques tradicionales de toma de decisiones y de gestión de las políticas públicas, merece atención y por tanto dedicar algunas reflexiones a otro segmento, mismo que se aborda a través de la pregunta ¿Para qué sirve la evaluación?

Si bien es cierto que de las páginas anteriores se pueden derivar algunas respuestas a esta pregunta, por la trascendencia que ha tenido la temática particular en la literatura, conviene resaltar diversas fuentes que se han adentrado en ella, por ejemplo, de nombramiento casi obligatorio, Carol Weiss (1998, p. 10) que viene a dividir las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

En la primera, la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa.

Esta misma autora identifica que los principales usos de la evaluación de políticas públicas refieren a los esbozados en la siguiente figura:

Figura 15: Usos de la evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en Weiss (1988)

Se debe poner atención al último eslabón, el uso político o trascendente, ya que en diversos momentos de este trabajo se ha tratado este aspecto y en adelante se encontrarán reflexiones en torno a este. Al combinar los distintos usos y reflexionar sobre la evaluación, se puede llegar a dimensionar la amplitud y potencial con que cuenta, y desde una mirada centrada en el sector público institucional, en la cual se encuentra de alguna forma inmersa esta investigación ya que es ahí donde se espera tenga resonancia, Osuna y Bueno (2013) comentan que la evaluación es el instrumento indispensable para lograr la calidad máxima

en la gestión pública mediante la aplicación efectiva de ciertos principios. Estos principios o criterios determinan el ámbito de actuación de la evaluación, esto quiere decir que se convierten en referencias de análisis con una materia específica que los determina. Para mayor amplitud sobre esto, se presenta el siguiente cuadro, que incluye una muestra de los criterios de valor más usuales.

Cuadro 11: Aportes de la evaluación a la gestión pública

Criterios	Aportes
<i>Eficacia</i>	Determina la contribución de las intervenciones al logro de sus objetivos estratégicos, ya sea por si solas o en sinergia con otras; a su vez permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados e influir en el comportamiento de los agentes de las intervenciones.
<i>Eficiencia</i>	Contribuye en la medida que posibilita identificar el coste de oportunidad de las medidas adoptadas.
<i>Racionalidad y coherencia</i>	Permite racionalizar la toma de decisiones mediante la puesta a disposición de los responsables políticos de información objetiva e imparcial sobre la coherencia, funcionamiento y resultados de las políticas para la asignación de recursos y procesos de planificación por ejemplo: - Decidir sobre la continuación o interrupción de un programa sobre la base de su capacidad para lograr los objetivos específicos deseados. - Elegir entre varias alternativas, mostrando ventajas e inconvenientes de cada una. - Mejorar el diseño de las intervenciones públicas o la ejecución, mediante el aprendizaje.
<i>Transparencia</i>	Propicia la implicación activa de los agentes afectados por las políticas y el uso de una base técnica rigurosa para adoptar decisiones.
<i>Flexibilidad</i>	Permite corregir durante la ejecución de los programas y proyectos, los procesos ineficaces o ineficientes, aumentando la capacidad de incidencia, así como el logro de objetivos y resultados.
<i>Legitimidad</i>	Proporciona los instrumentos para legitimar la intervención del Estado, demostrando que las actuaciones son imprescindibles, y que los cambios generados obedecen a éstas.

Fuente: Elaboración propia con base en Osuna y Bueno (2013)

Morras y Rist (2009, p.10) indica que las evaluaciones contribuyen a una mayor responsabilidad en la ejecución de proyectos, programas y políticas y en la forma como utilizan los fondos públicos. Con ellas pueden identificarse los proyectos, programas y políticas que justifican replicación, aumento gradual, mejoras o su posible terminación. A manera de ampliación de los puntos anteriores, MIDEPLAN (2016a) identifica que la evaluación de intervenciones públicas apunta a distintas finalidades, entre las que destacan:

- *Validar una nueva intervención pública.* El conocimiento generado y el aprendizaje promovido por una evaluación rigurosa permiten una toma de decisiones basada en información fidedigna y a partir de ahí la decisiones de generalización, continuación y extensión de una intervención se sustenta.

- *Mejorar una intervención pública.* La evaluación valora cómo es el funcionamiento de la intervención, por qué funciona de esa manera y en qué contexto se desarrolla, con la finalidad de que la gestión de dicha intervención sea más efectiva, eficiente y sostenible.
- *Comprobación del logro de los objetivos y resultados planificados.* La evaluación permite conocer en qué medida se alcanzan los objetivos y resultados de las intervenciones públicas, inicialmente propuestos, principalmente en cuánto y cómo afectan e impactan a la población beneficiaria y objetivo.
- *Rendición de cuentas.* Dado que las intervenciones se implementan con recursos públicos es necesario saber en qué y cómo se están gastando los mismos, y solo cuando las instituciones ejecutoras disponen de información válida y confiable a este respecto, es posible demostrar han sido utilizados de manera exitosa y óptima.
- *Integralidad de acciones de los entes públicos.* La evaluación proporciona información que fomenta la integración de las acciones institucionales en su labor de la creación de valor público; evitando la duplicación de esfuerzos y mejorando la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Por su parte, Bernal y Peña (2011, p. 3) introducen que las evaluaciones ayudan a relevar la realidad de muchas políticas públicas y pueden afectar positivamente la toma de decisiones por una vía directa y otra indirecta.

Vía directa: las evaluaciones inciden sobre la asignación de recursos, en términos generales hacen que se asignen más recursos a los buenos programas y propiciando la corrección de otros. De esta manera se aumenta la eficiencia del Estado.

Vía indirecta: La utilización de criterios técnicos para la defensa o crítica hacia los programas dentro del debate frecuentemente determinado por intereses políticos. De esta forma contribuyen a la fiscalización mediática y la calidad de la controversia democrática a través del debate público.

En definitiva se han presentado diferentes propósitos a los que puede servir la evaluación, por lo que se quiere a manera de reflexión traer a colación lo comentado por Comas (2008, p. 27) el cual dice que

La evaluación es de forma inevitable, y en especial cuando lo niega, un acto político, que influye sobre la sociedad, su grado de bienestar (o de malestar), sus expectativas de futuro y el destino de la ciudadanía. Por este motivo la evaluación, al igual que cualquier otra acción política requiere rigor técnico y metodológico pero también un conjunto de criterios éticos que la limiten, la fundamenten y la apoyen.

Tomando esto como referente, con el objeto de determinar la calidad de las evaluaciones, se han elaborado ciertos estándares de evaluación en tanto que estos definen en cierta medida una práctica profesional, sus criterios éticos y deontológicos. Por ejemplo, el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2011), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) realizan un aporte útil, ayudando en la comprensión de las aspiraciones centrales de un proceso evaluativo, mismos que resultan funcionales para categorizar las propias evaluaciones. Con el propósito de ilustrar sus principales contenidos, en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los estándares definidos por estas organizaciones.

Cuadro 12: Estándares de evaluación

<i>Orientación hacia los usuarios</i>	Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de una evaluación deben ser presentados y puestos a disposición para los interesados de manera concisa, clara y alcanzable de forma tal que incidan en la toma de decisiones.
<i>Calidad de los hallazgos</i>	Los hallazgos deben basarse en la aplicación científica de una metodología y técnicas para el levantamiento y análisis de datos.
<i>Claridad de los informes</i>	Los informes deben describir claramente la intervención que está siendo evaluada. Además deben incluir el contexto, objetivos, procedimientos y hallazgos de la evaluación, de tal manera que se dé la información esencial en un formato de fácil comprensión.
<i>Credibilidad</i>	Los evaluadores deben ser confiables y competentes y no estar sometidos a intereses que puedan distorsionar el resultado.
<i>Participación y Transparencia</i>	Las evaluaciones tienen que considerar las perspectivas y los intereses de los diversos actores de la intervención en todas las fases de la evaluación. Entre más participativo sea el proceso de evaluación en sus diferentes etapas, más éxito tendrá la evaluación.
<i>Oportunidad</i>	Las evaluaciones deben estar diseñadas y completadas de forma oportuna de manera que aseguren la utilidad de los hallazgos y de las recomendaciones.
<i>Utilidad</i>	Las evaluaciones deben ser útiles para tomar decisiones basadas en evidencias. Para aumentar la utilidad de las conclusiones y recomendaciones, los actores deben estar involucrados en la realización de la evaluación.
<i>Imparcialidad</i>	Las evaluaciones deben proveer una valoración completa y justa de la información encontrada. Opiniones divergentes y conflictos de intereses deben ser discutidos abiertamente y honestamente, para que estos no comprometan los procesos y resultados de evaluación.
<i>Viabilidad</i>	Las evaluaciones deben contar con viabilidad política y técnica, de modo que no interfiera en el proceso propio de la intervención.

Fuente: Elaboración propia, con base en MIDEPLAN (2012).

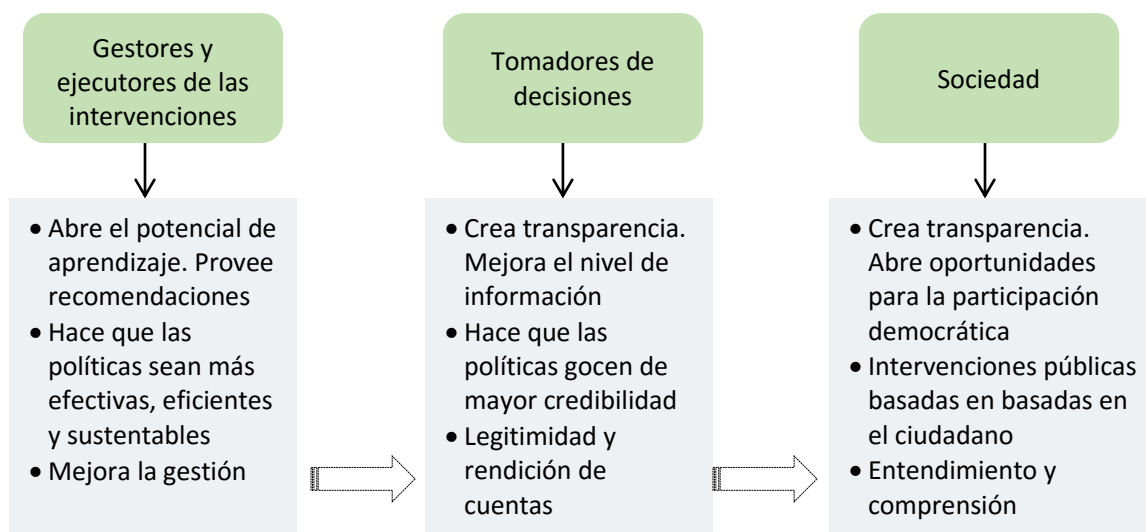
Al formularse preguntas de corte estratégico en cuanto a la evaluación de políticas públicas cómo: ¿Está funcionando el programa o política?, ¿Cuáles son los resultados de las intervenciones públicas?, ¿Existe relación entre la problemática y las intervenciones?, ¿Se están generando los cambios esperados?, ¿Puede atribuirse a la intervención la resolución o mitigación de determinado problema? o ¿Cuánto ha aportado la política a resolver el problema para el cual fue creada?

Inexcusablemente se debe considerar el actor y su posición con respecto al tema en cuestión, para intentar escudriñar adecuadamente las respuestas, sería errado pretender o dar por asumido que a múltiples actores, los intereses sean los mismos. Al respecto, Bustelo (1999, p. 4) afirma que

La evaluación de programas pone énfasis en la valoración y el enjuiciamiento del evaluando, su significado para los destinatarios, patrocinadores y responsables, en ser relevante y sensible ante el contexto y, sobre todo, en ofrecer una información oportuna en el tiempo y útil para la toma de decisiones relacionada con dicho evaluando.

Sobre este particular se podría afirmar que quiénes encargan las evaluaciones (gestores/operadores), quienes las usan (gestores/directivos) quiénes las reciben (usuarios/beneficiarios) y quiénes están encargados de determinar sus logros (agentes evaluadores), son en la mayoría de casos actores distintos. Stockman (2014) realiza un ligamen entre los principales actores y lo que comprende la evaluación (Figura 16).

Figura 16: La importancia de la evaluación según el actor



Fuente: elaboración propia con base en Stockman (2014).

Se aprecia que la evaluación constituye una herramienta que tiene resonancia amplia, en complemento a ello un aspecto fundamental para el éxito de las políticas públicas constituye el reforzar su validez en el marco del logro de resultados sobre los destinatarios (Gertler, et al. 2011, p. 220); valiendo considerar lo siguiente: en la medida que aumenten las sinergias entre las relaciones del triángulo (gestores, políticos, ciudadanía) y las intervenciones así como la evaluación se orienten a los destinatarios finales de éstas, su capacidad de repercutir en una mejora de la calidad de vida de las personas será mayor.

La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo... (la administración)...utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir...una conexión más directa con los ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas....Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación -pasando por su evaluación compartida-. (Porrini, 2015, p. 76)

Teniendo presente esta reflexión de la Comisión de las Comunidades Europeas (2001, p. 8-12) en el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, en las páginas siguientes se profundiza sobre la relación entre los resultados de las intervenciones sobre los destinatarios, a partir de la evaluación de impacto.

3.3 Reflexión sobre la evaluación en América Latina

El fortalecimiento de las democracias en América Latina implica, entre muchos otros retos, construir gobiernos e instituciones capaces de resolver problemas públicos urgentes en un contexto plural y de competencia política. Es así que las políticas públicas entran en cuestión, pues son más que un instrumento técnico: hacen indispensable la consideración de un proceso colectivo de deliberación, discusión y legitimación de los problemas a resolver y las soluciones a intentar (Arellano, 2014, p. 7). Es por ello que la valoración de la capacidad de las intervenciones para la obtención de resultados entra en el debate público como en tema de interés particular para los gobiernos.

Puntualmente en la región Latinoamericana el tema de evaluación se encuentra actualmente en desarrollo, existiendo esfuerzos importantes por institucionalizar los mecanismos de evaluación en la gestión pública. Comprendiendo que su principal aspiración debería asentarse en ser una herramienta de rendición de cuentas de la calidad de la democracia y de la efectividad del Estado de derecho.

Disponer de información para la medición de los impactos en las intervenciones públicas, es una práctica poco difundida en la realidad institucional del sector público costarricense, una de las razones es que Costa Rica tiene una cultura de productos, básicamente lo que registramos son productos pero no resultados. Por ejemplo, en los informes de labores de las instituciones indican el número de aulas y escuelas construidas, el número de maestros que se capacitaron, la cantidad de kilómetros que se pavimentaron de ciertos caminos. Pero la pregunta relevante es ¿para qué sirvió eso, cuál es el impacto de esos productos? Esa estadística no existe. (Céspedes y Jiménez, 2006)

Sobre esta concepción de la evaluación subyacen al menos dos nociones. La primera de ellas apunta a que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino que tiene un propósito claro de ayudar a la búsqueda del bien común, por tanto una herramienta democratizadora; en segunda instancia la evaluación forma parte y se desenvuelve en ámbito mayor, el ciclo de la política pública, y es acá donde tiene su mayor potencial transformador de los elementos jurídicos, políticos e institucionales que le circundan.

Montero (2013) señala la existencia de ciertos instrumentos que se han emitido recientemente en pro de la institucionalización de la evaluación por parte de algunas instancias regionales, ante lo cual cabe cuestionarse cuál es la efectividad de los mismos para apalancar los procesos de instauración de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia dentro de las dinámicas de gestión pública, ciertamente una declaración política sobre un tema puede abrir camino por senderos escabrosos, sin embargo, no viene a garantizar la consecución de objetivos per se.

Existen una serie de elementos para la instauración de esquemas evaluativos en las administraciones públicas latinoamericanas, entre ellos las intenciones de organismos regionales y declaratorias políticas que deben conjugarse para impulsar el tema, tales como

una cultura de evaluación, organismos o entes competentes tanto institucionales como sociales, formación académica, oferta de evaluadores, financiamiento, entre otros.

Un aspecto que va relacionado con la utilidad social del tema en cuestión es sin duda la incorporación de la sociedad civil o la participación ciudadana en el ciclo de gestión de las políticas públicas, y por ende en los procesos de evaluación. La evaluación tiene la capacidad de empoderar al colectivo, frente a los detentadores y operadores de las intervenciones públicas.

De hecho, la legitimización del Estado está versada por garantizar el bienestar social, lo que encierra en el fondo un aspecto de suma trascendencia en nuestra época, la canalización oportuna de las demandas sociales y la satisfacción de necesidades, las cuáles se han convertido en signo de inestabilidad democrática, por tanto, su tratamiento debido merece total atención, la evaluación se erige como una ventana de oportunidad para tal objetivo.

La discusión, de alguna forma más ideológica que pragmática, sobre el tamaño del Estado es superada por la necesidad de cumplir los fines últimos de éste. La eficiencia de la acción pública debe medirse y corregirse según parámetros aceptados y validados, siendo la evaluación cooperante en esta labor. Esta discusión adquiere especial relieve al considerar las dinámicas de poder presentes en la gestión pública, la utilización de los recursos públicos para contribuir a solventar problemáticas sociales de manera planificada y coherente, al final se trata de la consecución de resultados en favor del desarrollo, una mayor calidad de vida y plenitud de los administrados. La omnipresencia de aquellos elementos (políticos, jurídicos, institucionales) se ve altamente cuestionada por la obtención de resultados significativos del mayor número.

Montero (2013) introduce una perspectiva interesante, al circunscribir evaluación de la gestión pública políticas públicas en un ambiente de las relaciones de poder entre múltiples actores relevantes, es decir, como proceso y mecanismo de resolución, agregación y articulación de intereses comunes de las sociedad y no sólo exclusivamente como un instrumento técnico.

Las “bondades” de evaluar políticas, planes, programas y proyectos están determinadas por una mejora de la gestión de las intervenciones, a través de un proceso analítico, sistemático y riguroso de su diseño, ejecución, resultados e impactos; por tanto su objetividad viene dada por el apego a los criterios científicos tanto teóricos como técnicos utilizados. Lo anterior unido a su concepción como herramienta catalizadora de las agendas públicas e intereses sociales la sitúan en una posición ventajosa para incidir en la gestión pública, sin embargo los incentivos para las administraciones públicas que aspiran a consolidar esquemas propios de evaluación son escasos, el temor al control, a las valoraciones de desempeños deficientes y la fiscalización atentan contra el desarrollo de una cultura de evaluación en adecuados términos.

Subirats (2006) plantea una interrogante para reflexionar sobre el entrecortado camino de institucionalización en la materia de evaluación *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* La noción que se esconde detrás es la propia utilidad de los instrumentos evaluativos como transformador de las rutinas burocráticas.

Al respecto señala que los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera. La incorporación de una concepción más abarcativa (cuáles deben ser esas cosas, y quién debe realizarlas) sumado a lo tradicional (cómo hacer las cosas) es clave en el entendimiento de esa respuesta, ya que reconfigura las relaciones de legitimidad ciudadano-estado.

Este autor ubica el espacio natural más apropiado en donde la evaluación tiene espacios de incidencia. Ese espacio es el entrecruce entre el gobierno y ámbito estratégico, dado que es acá donde encuentran mayor resonancia la legitimidad de los objetivos de las administraciones públicas. Por ello plantea dar un viraje de los marcos de acción operacional hacia lo estratégico y de gobernación general del sistema.

La introducción de mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas depende en gran medida de los agentes catalizadores y su aceptación en los procesos institucionales, los cuales pueden ser de diversa naturaleza y obedecer a múltiples factores. En virtud de ello, se deben comprender que las dinámicas presentes en la administración pública no gozan de homogeneidad, y partiendo de este precepto valorar cuál mecanismo de rendición de cuentas o parámetros de control aplicar, para no caer en los excesos de su aplicación indiferenciada.

En el caso de las políticas sociales, se podría afirmar que padecen el mismo fenómeno que las administraciones públicas, ambigüedad, confusión y heterogeneidad en sus esquemas fundacionales y marcos operativos, lo que viene a complicar la labor evaluativa de éstas. A la hora de emprender tareas de evaluación es necesario considerar los factores de territorialidad, motivaciones de evaluación, multiplicidad de objetivos de evaluación, personal evaluador.

La utilidad en la evaluación es abordada en la oportunidad en su entrega y su alineación con los procesos de decisión y en gran parte su éxito depende de su adaptación las nuevas necesidades y realidades sociales, determinados por la heterogeneidad, personalización, cercanía y de flexibilidad de las propias políticas.

3.4 Evaluación de impacto

Navarro (2005, p. 7) menciona que la evaluación de impacto es una herramienta muy importante para la administración pública. En América Latina y el Caribe su relevancia se debe a la necesidad de incrementar la productividad del gasto público, y al creciente interés de los gobiernos en el modelo de administración pública por resultados²⁵. Se desprende de lo anterior que una de las preocupaciones que surge al momento de realizar una acción pública, es que esta logre sus objetivos y consiga resultados en los colectivos a los que se dirige. Siendo deseable entonces analizar estos resultados (impacto) generados sobre el bienestar de la población. (Navarro et al., 2006, p.9)

La evaluación de impacto se encarga precisamente de lo anterior. Y sobre esta se quiere advertir la existencia de una multiplicidad de elementos y “controversias” que rodean la esfera conceptual de términos como resultado, efecto, impacto, al no existir definición única e universalmente aceptada de lo que comúnmente se entiende. Por lo que Murciano (2015) recomienda ser cuidadoso a la hora de acotar los conceptos y, sobre todo, hacer explícitos los términos empleados y sus definiciones, para evitar equívocos y malos entendidos.

Para este, la evaluación de impacto aporta juicios y conocimientos útiles sobre la naturaleza y magnitud de los cambios generados en la vida de las personas y sobre la atribución de su causa a la intervención evaluada. Aedo (2005 p. 7) establece que una evaluación de impacto tiene como propósito determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales este se aplica; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa.

Adicionalmente busca determinar la magnitud, efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los efectos generados por una intervención (Navarro et al, 2006, p. 58). En coherencia con esta aproximación Cohen y Franco (1988), citados en Navarro et al (2006), plantean que un efecto es todo comportamiento o acontecimiento del que puede razonablemente decirse que ha sido influido por algún aspecto del programa. Asimismo, los efectos pueden presentarse de manera intencionada y no intencionada²⁶ (p. 58).

El Banco Mundial (2003) define la evaluación de impacto como la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados (Patton, 2002)...la evaluación de impacto se puede utilizar para determinar hasta qué punto los resultados planificados fueron

²⁵ El modelo de administración por resultados establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. Es decir, el proceso de asignación y transformación de los recursos conduce a la obtención de los productos y, a su vez, la cantidad, calidad, oportunidad y pertinencia de los productos entregados determina los efectos que se generan. Este proceso se denomina la cadena de resultados (Navarro, 2005, p. 15)

²⁶ Los efectos son previstos cuando se han formulado hipótesis sobre ciertos cambios que el programa podría generar en los beneficiarios. Generalmente, estas hipótesis se formulan de acuerdo con los objetivos del programa, las teorías, los diagnósticos y los estudios de evaluación de impacto. Estos definen una relación causal entre el tipo de intervención que se evalúa y determinados cambios en las condiciones de los beneficiarios. Por su parte, los efectos no previstos son aquellos cambios (atribuibles a la intervención) que sufren los beneficiarios y que no habían sido considerados en el diseño de la evaluación, o en general en el programa. (p. 20)

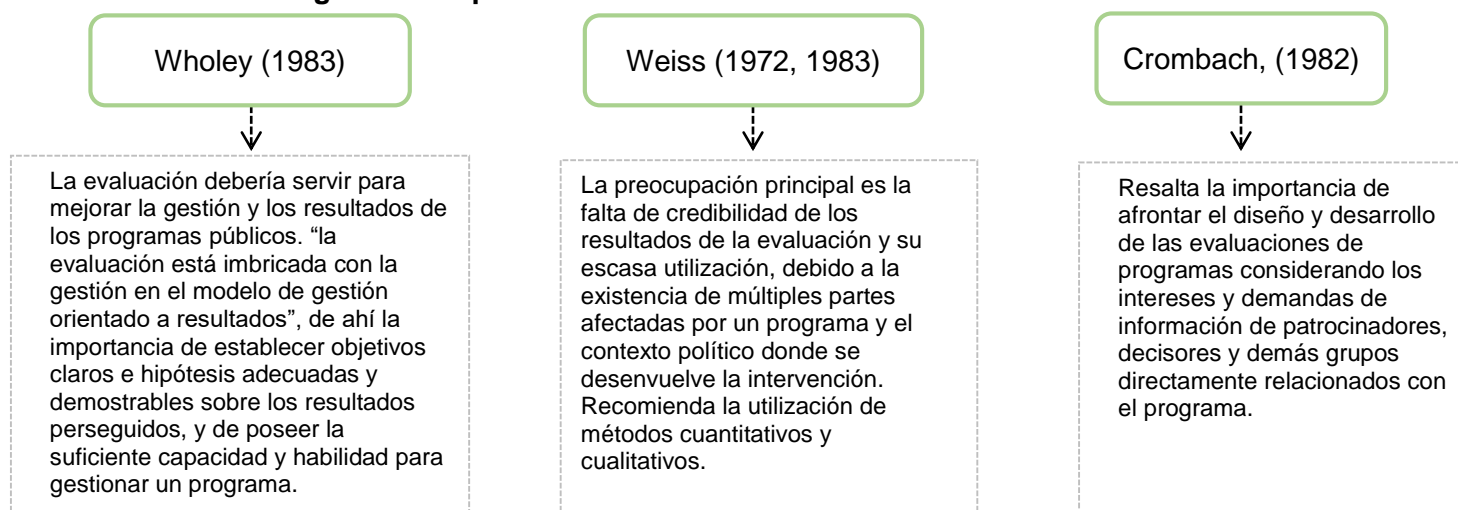
producidos o logrados, así como para mejorar otros proyectos o programas en ejecución o futuros (Brousseau y Montalván, 2002). (Navarro, 2005, p. 17)

En el mismo sentido Blasco y Casado (2009) explican que la evaluación de impacto trata de determinar la capacidad que tienen las ideas potencialmente buenas para solucionar los problemas sociales, introduciendo preguntas relevantes, por ejemplo: ¿Cómo podemos saber si las políticas públicas realmente funcionan? Y si funcionan, ¿Cuál es la magnitud de su impacto? Se trata, en resumen, de establecer si puede atribuirse o no (y en qué medida) la causa del cambio en el problema a la intervención pública. Ante ello, Navarro (2005, p. 11) apunta que en los últimos años, se han iniciado una serie de reformas en la administración pública en América Latina con el objetivo de maximizar el impacto generado por las inversiones. Esto ha hecho necesaria la incorporación de nuevas técnicas para evaluar el desempeño y resultados de los proyectos públicos.

De las líneas anteriores se puede rescatar que la evaluación de impacto brinda sus aportaciones en los cambios y transformaciones, deseadas o no, de una acción pública sobre los destinatarios de esta. Lo cual constituye un camino para enjuiciar o valorar las intervenciones públicas (asignar valor), brindar información y tomar decisiones basadas en evidencia que coadyuven a la mejora de las acciones del Estado en pro de sus abonados.

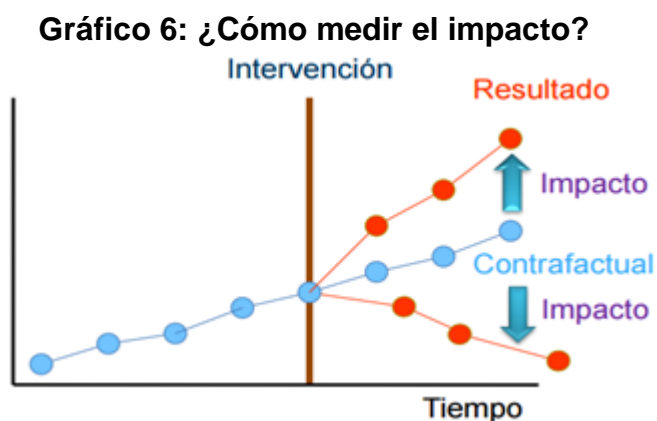
Introducida la perspectiva del usuario de acción pública como un elemento clave en las consideraciones sobre evaluación de impacto y a propósito de esta reflexión, en el desarrollo histórico de la evaluación una serie de autores se decantaron por introducir esta perspectiva en los postulados teóricos, por ejemplo en la Figura 17 se exponen algunos referentes que enfatizan en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo.

Figura 17: Exponentes sobre “evaluación basada en resultados”



Fuente: Elaboración propia con base en Osuna y Márquez (2000)

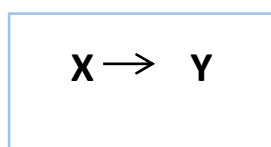
Moral (2014a, p. 14) señala que el principal propósito de una evaluación de impacto es determinar si un programa tiene impacto, y específicamente cuantificar qué grande es ese impacto. A su vez comenta que las evaluaciones de impacto ayudan a superar el reto de estudiar la causalidad empíricamente al establecer en qué medida un determinado programa, y solamente ese programa, contribuyó al cambio en la variable de resultado. Este aspecto es resaltado en el Gráfico 6.



Fuente: J-Pal. Poverty Action Lab (2014)

Según Aedo (2005, p. 8) la estimación del impacto de un programa sobre un participante, intenta establecer la diferencia, en alguna variable que se ha escogido como indicador de resultados del programa, entre la situación que presenta un individuo después de haber participado en el programa, versus la situación en que se encontraría si no hubiese sido beneficiario -estado contrafactual- (Ver apartado 3.3.1).

Moral (2014a, p. 23) menciona que para establecer la causalidad entre un programa y un resultado, se utilizan los métodos de evaluación de impacto, los cuales permiten descartar la posibilidad de que la variable de interés se vea afectada por otros factores, aparte del programa bajo estudio. Resumiendo lo anterior, la siguiente secuencia trata de desentrañar de forma esquemática la esencia de las evaluaciones de impacto:

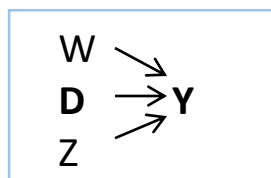


Inferencia causal de un programa

Donde:

X es el tratamiento (alimentación y protección infantil)

Y la variable de interés o (Estado nutrición y crecimiento)



Impacto sobre un individuo

Donde:

D es el individuo y...

D₁ Recibe el tratamiento

D₀ No recibe tratamiento



El impacto se expresaría como: $\alpha_1 = (Y_1/D_1=1) - (Y_1/D_1=0)$

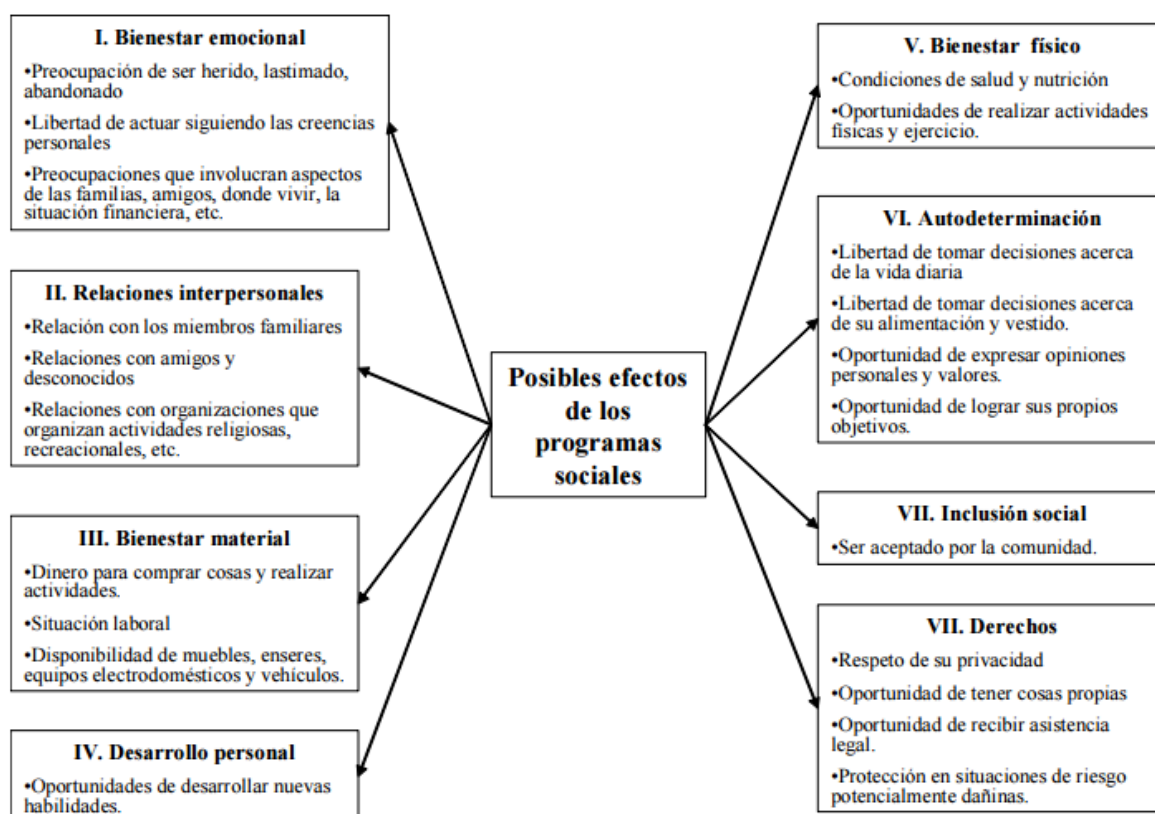
$\alpha_1 = (\text{Nutrición}_1 | \text{alimentación}_1 = 1) - (\text{Nutrición}_1 | \text{alimentación}_1 = 0)$

Esta fórmula indica que el impacto causal de un programa (D) en un resultado (Y), denominado por α , es la diferencia entre la variable de resultado (Y) cuando el individuo recibe el programa (en otras palabras, cuando D=1) menos el resultado Y en el caso de no recibir el programa (es decir, cuando D=0).

Por lo anterior, se puede apreciar que este tipo de análisis tienen por objetivo la medición de tantos impactos como sea posible (D), así como de sus factores externos de influencia (w y z), para dilucidar qué impactos son atribuibles a la intervención (α). Para ello, para eliminar cualquier factor externo que también podría explicar la diferencia en los resultados, se requiere comparar la misma persona consigo misma en el mismo momento; en el caso en cuestión (CEN-CINAI), se podría plantear esta situación de la siguiente forma: se requiere medir el estado nutricional y el desarrollo infantil para un niño en el mismo momento, en dos estados distintos: 1- habiendo recibido los servicios del programa, 2- en ausencia de este. Perspectiva que lleva a la definición del contra-factual.

A continuación se presenta una figura, donde se puede apreciar la perspectiva de Navarro (2005) sobre la complejidad de medición de los efectos de un programa social, dado que intentan repercutir en múltiples dimensiones; en el caso de CEN-CINAI se puede apreciar que tiene resonancia en gran parte de ellos, y por tanto la medición de impacto se vuelve compleja.

Figura 18: Dimensiones del impacto de los programas sociales



Fuente: Navarro (2005, p. 22)

3.4.1 El contra-factual

Como se ha mencionado, la finalidad de la evaluación de impacto es medir el efecto de un programa a partir de una variable de resultado, en este caso se toma como ejemplo el estado nutricional de los beneficiarios del programa CEN-CINAI. Para lograrlo, la situación ideal consiste en comparar el estado nutricional de un conjunto de niños posterior a la exposición al programa (*situación fáctica*), con respecto al estado nutricional de ese mismo conjunto de niños pero que no hayan sido expuestos al programa (*situación contra-fáctica*).

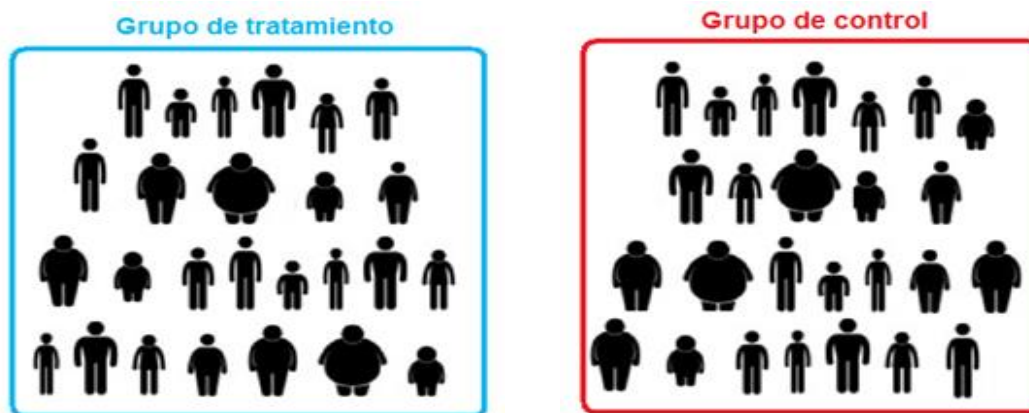
$$\text{IMPACTO} = Y_1 - Y_0$$

Donde:

- Y_1 es la situación fáctica, es decir el programa se implementa y genera impactos en los individuos.
- Y_2 es la situación contra-fáctica, o sea la generación de impactos sobre los individuos en ausencia del programa.

Al no ser posible contar con Y en el mismo momento pero en dos estados diferentes: participando (Y_1) y no participando en el programa (Y_0), las evaluaciones de impacto definen dos grupos de población: “grupo de tratamiento” y “grupo de control”. El primer grupo se constituye por aquellas personas que son objeto de la intervención, mientras que el segundo se compone por aquellos que no participaron. (Heckman y Smith, 1996)

Figura 19: Grupos de tratamiento y control



Fuente: Moral (2014b)

El contrafactual es por tanto una estimación de cuál habría sido el resultado (Y) para un participante en el programa en ausencia del programa (Moral, 2014a. p. 24). Para ser comparables, es necesario que la población de los dos grupos tenga características similares. Es decir, que el individuo del grupo que participa y el individuo del grupo que no participa sean lo suficientemente parecidos para poder acercarse al supuesto de que es “la misma persona”, en el mismo momento, pero en dos situaciones diferentes (participando y no participando). (Caliendo y Kopeining, 2008)

Un elemento importante en la evaluación de impacto es la construcción a través de métodos estadísticos de un escenario contrafactual, es decir construir una situación hipotética en la cual hubiesen estado los beneficiarios en caso de que el programa no se hubiese implementado. Comparando la realidad con esta situación contrafactual, se intenta aislar a través de técnicas estadísticas la influencia de estos factores externos agregados que inciden en los resultados (Aedo, 2005, p. 8)

A partir de esta construcción es factible evaluar si efectivamente existen relaciones de causa efecto entre el programa y los resultados, así como su cuantificación. Para Moral (2014, p. 14) el desafío clave es encontrar un grupo de personas que no participaron, pero que son lo suficientemente parecidas a las que se beneficiaron del programa como para medir cómo estarían los participantes si no hubiesen recibido el programa. En palabras de Rodríguez (2012, p. 9)

El mayor reto en la evaluación de cualquier intervención o programa es obtener una estimación fiable del denominado contrafactual es decir de la situación contraria: ¿Qué habría sido de las unidades participantes si no hubieran participado? Sin una respuesta creíble a esta pregunta, no es posible determinar si la intervención ha influido realmente en los resultados de los participantes o no. Sin embargo, como su nombre indica, es imposible observar la situación contraria que solamente puede ser estimada. La evaluación del programa se enfrenta por tanto a un problema de falta de datos, ausencia de información suficiente para el investigador, que el estadístico Paul Holland considera el problema fundamental de la inferencia causal: es imposible observar los resultados de la misma unidad en condiciones de tratamiento y al mismo tiempo en condiciones de no recibir el tratamiento (Holland 1986), no es factible observar al individuo que está en un programa y al mismo tiempo no está.

3.4.2 El sesgo de Selección

El sesgo por selección es una de las mayores dificultades que deben resolver las evaluaciones de impacto de programas sociales (Navarro et al., 2006, p. 78). Se resume en que personas o individuos pertenecientes a dos grupos distintos presentan determinadas características observables y no observables y éstas afectan tanto la participación en el programa y sus resultados. Es decir los sujetos que deciden participar de un programa son en general diferentes a los que no lo hacen, por lo que la variable de resultado medida en ambos grupos (tratamiento y control) puede deberse a factores preexistentes entre ambos.

Morras y Rist (2009, p. 240) indican que el “sesgo de selección puede ocurrir de dos maneras. Primero, los participantes pueden autoseleccionarse para ingresar al programa. Segundo, los administradores del programa pueden seleccionar a los participantes con mayor posibilidad de éxito.” Al respecto, Moral (2014a. p. 27) amplía estos elementos indicando que el primero es la situación en la que se ofrece una determinada política, y las personas deciden voluntariamente si participan o no en el programa; y en el segundo, el organismo de ejecución del proyecto selecciona a los individuos, las comunidades o áreas administrativas que van a participar. Se profundiza en este concepto a partir de un ejemplo aplicado al Programa CEN-CINAI, siguiendo a Peña y Bernal (2011, p. 21).

Es posible que los niños y niñas participantes del CEN-CINAI provengan de familias más vulnerables que los niños y niñas elegibles pero que no participan del programa. Las variables de vulnerabilidad, como el ingreso del hogar y la educación de los padres (variables observadas) pueden tener efectos directos sobre los indicadores antropométricos (variables de resultado) aparte del efecto directo del programa. Entre las variables no observadas se pueden encontrar la motivación de las madres, la proactividad y atención en el desarrollo de sus hijos lo que haría que se preocupen más por el ingreso al programa y ello puede incidir en la participación del programa y la variable de resultado.

Se puede presentar el caso que en los hogares con más ingresos la dieta sea mejor que en hogares con menos ingresos, de ser así, al comparar los resultados del estado nutricional en ambos grupos, se podría estar atribuyendo al programa un efecto negativo que en realidad se debe a que el grupo de tratamiento es más pobre y de padres menos educados que los del grupo de control. Lo que llevaría a una subestimación del impacto del programa, por cuanto no se han tenido en cuenta las diferencias pre-existentes entre ambos grupos que afectan la posibilidad de participación en el programa como la variable de resultado. (p. 22)

En programas donde la inscripción es voluntaria (autoselección) pueden existir diferencias significativas entre los hogares beneficiados y aquellos que no participaron. Por ejemplo, las madres de los niños beneficiarios pudieron haber inscrito a sus hijos en el programa porque reconocen la importancia del cuidado de la salud de los niños, y desde tiempo atrás han adoptado prácticas saludables en sus hogares en relación con la alimentación, la higiene y la prevención de enfermedades. Entonces, es posible que las diferencias ex-post entre los dos grupos cuando se usa grupo de control no se deba al programa sino al comportamiento saludable que siempre han tenido las madres de los niños beneficiarios.

3.4.3 Clasificación de las evaluaciones de impacto

En general, una visión compartida en la bibliografía es que no existe el método ideal, es decir, un tipo de diseño en particular que, independientemente de las circunstancias, debería aplicarse de forma universal en todas las evaluaciones de impacto (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004).

La complejidad de este tipo de intervenciones (programas sociales) y la variedad de herramientas de investigación disponibles¹⁴ hace que no exista una estrategia única y predefinida de evaluación de impacto. Así, el evaluador cuenta con una gran flexibilidad para combinar diferentes instrumentos de acuerdo a las características y el contexto en de la intervención. (Navarro, 2005, p. 23)

Partiendo de la existencia de distintos métodos para realizar una evaluación de impacto, en las siguientes líneas se realiza un recorrido descriptivo por los principales métodos existentes, con la cual se espera al final del apartado aportar una perspectiva general, reconociendo la multiplicidad de aproximaciones sobre la temática. Aedo (2005) propone una clasificación basada en dimensiones que definen a una amplia variedad de tipos de estimaciones de impacto. Esta caracterización resulta relevante para el estudio, por lo que se utiliza como “esqueleto” y se añaden referencias de otros autores para su ampliación y complementación. En la siguiente figura se mencionan brevemente, para luego adentrarse en su explicación, indicando que en virtud de consideraciones metodológicas de cara al efectivo cumplimiento de los objetivos de la investigación el grado de profundidad que se realiza no pretende ser homogéneo.

Figura 20: Dimensiones para la clasificación de evaluaciones de impacto



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2015, p. 8-9)

A. Tipo de variable

La primera de las dimensiones antes mencionadas es sobre el **tipo de variable sobre la que se mide el impacto del programa**. Según esto, se puede clasificar a las investigaciones en cuantitativas o cualitativas. Son cuantitativas si utilizan como indicador de impacto la diferencia atribuible al programa en alguna variable susceptible de ser descrita en forma métrica; por ejemplo: ingresos labores y probabilidad de estar ocupado. Las investigaciones cualitativas se enfocan en variables a las que no se puede aplicar una métrica; por ejemplo: dinámica familiar, estrategia de búsqueda de empleo.

Los enfoques metodológicos para la evaluación y las respectivas técnicas asociadas a ellos, pueden agruparse en dos categorías principales: enfoque cuantitativo vs. enfoque cualitativo. Además, cuando ambos están presentes en una misma investigación (lo cual será lo pertinente para la mayor parte de los estudios evaluativos) se puede hablar de un enfoque mixto. Así, el enfoque cuantitativo investiga las propiedades del objeto de investigación a través de expresiones numéricas, mientras el enfoque cualitativo es descriptivo e interpretativo. (MIDEPLAN, 2016a, p. 86)

Cuadro 13: Comparación entre método cuantitativo y cualitativo

Dimensiones	Método cuantitativo	Método cualitativo
Indicadores del cambio	Aspectos del cambio que son observables, susceptibles de medición y de análisis estadístico	Aspectos del cambio que se hacen visibles solo desde las percepciones o valoraciones de los actores
Técnicas	Técnicas estadísticas para la definición de muestras, el análisis de datos y la generalización de resultados	Técnicas de observación participante y análisis en profundidad desde múltiples perspectivas
Instrumentos	Instrumentos estructurados y de aplicación estandarizada como encuestas, escalas o pruebas	Instrumentos poco o no estructurados como guías de observación, entrevistas o grupos de discusión

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Zevallos (2007, p. 52)

Se expone en el Cuadro 13, una comparación entre los métodos y se indica que la práctica de la evaluación ha logrado superar con mucha frecuencia las contradicciones epistemológicas, técnicas y operativas entre los métodos cuantitativo y cualitativo. (Rodríguez y Zevallos, 2007)

En la Guía para la elaboración de políticas públicas del “Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados”, se menciona que un factor influyente para la selección de los métodos de análisis es la conformación de la información; es decir, si las variables son de naturaleza cualitativa o cuantitativa (ver Cuadro 14). Estas dos herramientas son complementarias, pues los métodos cualitativos proporcionan una perspectiva que posibilita construir una imagen más completa de la realidad y aumentan la credibilidad de los resultados encontrados con métodos cuantitativos. Al respecto Cook y Reinchart presentan tres justificaciones que apoyan lo anterior.

En primer lugar, la investigación evaluativa tiene por lo común propósitos múltiples y una gran variedad de condiciones que a menudo exigen variedad de métodos. En segundo lugar, empleados en conjunto y con el mismo propósito, los dos tipos de métodos pueden vigorizarse mutuamente para brindarnos percepciones que ninguno de los dos podría conseguir por separado. Y en tercer lugar, como ningún método está libre de prejuicios, solo cabe llegar a la verdad subyacente mediante el empleo de múltiples técnicas. (Cook y Reinchart, 1986, p. 47)

Cuadro 14: Tipos de variables

Variables cualitativas		Variables cuantitativas	
<i>Tipo</i>	<i>Características</i>	<i>Tipo</i>	<i>Características</i>
Dicotómica	La variable solo tiene dos categorías excluyentes una de la otra. (Género)	Continuas	Es una variable conformada por números infinitos o no numerales de elementos (Peso)
Nominal	Es una variable que tiene más de dos categorías y no hay orden entre ellas. (Grupos sanguíneos)	Discretas	Es una variable conformada por números finitos o infinitos numerables de elementos (número de hijos)
Ordinal	Es una variable que tiene varias categorías y hay orden entre ellas. (Clase alta, media y baja)		

Fuente: Elaboración propia con base en Canavos (1999)

En el anterior cuadro describe características básicas de los tipos de variables, teniendo en cuenta la distinción cualitativa y cuantitativa. Como se puede ver, los dos refieren a particularidades propias, por lo que es usual en el ámbito de la evaluación y de las políticas públicas encontrar un uso combinado de ambas. La integración de métodos cuantitativos y cualitativos de análisis de información y recolección de datos se ha venido empleando con mayor frecuencia puesto que permite tener una visión integral de lo que está pasando con el programa. A propósito de ello se quiere dejar por sentado que:

La investigación cuantitativa nos ofrece la posibilidad de generalizar los resultados más ampliamente, nos otorga control sobre los fenómenos, así como un punto de vista de conteo y las magnitudes de estos. Asimismo, nos brinda una gran posibilidad de réplica y un enfoque sobre puntos específicos de tales fenómenos, además de que facilita la comparación entre estudios similares. Por su parte, la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad. (Hernández, et al. 2006. p. 25-26)

Por tanto, se reafirma lo señalado por Rodríguez y Zeballos (2007, p. 50) al visualizar que una práctica de la evaluación es emplear diversos procedimientos, combinando y complementando, de manera consistente, aportes de distintos métodos para captar las diferentes maneras en que la realidad social se modifica en respuesta a una intervención, así como las percepciones de los actores involucrados en esta.

En relación a esta concepción integradora de métodos, se presenta el cuadro 15, intenta recopilar algunos puntos fuertes y débiles de los dos métodos en virtud de considerar que cada uno presenta potencialidades y que su mezcla en las evaluaciones eleva la calidad de la aproximación al objeto de estudio.

Cuadro 15: Fortalezas y debilidades de los métodos

Método	Fortaleza	Debilidad
Cuantitativo	Conclusiones de los estudios se pueden generalizar a la población para la cual son requeridas.	Muchos tipos de información son difíciles de obtener (especialmente en lo que se refiere a temas sensibles como ingreso).
	Muestras de individuos, comunidades u organizaciones pueden ser seleccionadas para asegurar que los resultados sean representativos de la población estudiada.	Muchos grupos son de difícil acceso (por ejemplo mujeres, minorías o niños)
	Pueden ser analizados factores estructurales que determinan cómo las inequidades (por ejemplo la de género) se producen y reproducen.	La información puede ser inexacta o incompleta.
	Pueden obtenerse estimaciones cuantitativas de la magnitud y distribución de impactos.	No hay información de factores de contexto que ayuden a interpretar los resultados o las variaciones en el comportamiento entre hogares con características económicas y demográficas similares.
	Utilizan métodos estándar lo que permite que el estudio produzca resultados comparables y pueda ser replicado en diferentes áreas o a través del tiempo.	Los métodos de investigación son inflexibles porque el instrumento no puede ser modificado una vez comienza el estudio
Cualitativo	Flexibilidad en la aplicación de los métodos y facilidad en su adaptación a circunstancias cambiantes.	La implementación de muchos métodos no está bien documentada, haciéndolos difíciles de validar y replicar.
	Considerados por muchos como más rápidos y más baratos de hacer.	Entrevistados son a menudo escogidos sin el uso de muestreo (o de algún criterio claro definido), por lo que los resultados pueden ser difíciles de generalizar.
	Los métodos de investigación pueden ser adaptados a la cultura de los entrevistados. Respuestas no escritas y no verbales son posibles.	Es difícil controlar si el entrevistador está imponiendo las respuestas.
	Las respuestas pueden situarse en un contexto cultural y político.	Es difícil analizar e interpretar un número grande de casos de estudio.
	La mayoría de los métodos de investigación no imponen respuestas.	Algunos métodos pueden no ser apropiados culturalmente.

Fuente: Bamberger (2012)

B. Construcción de la muestra

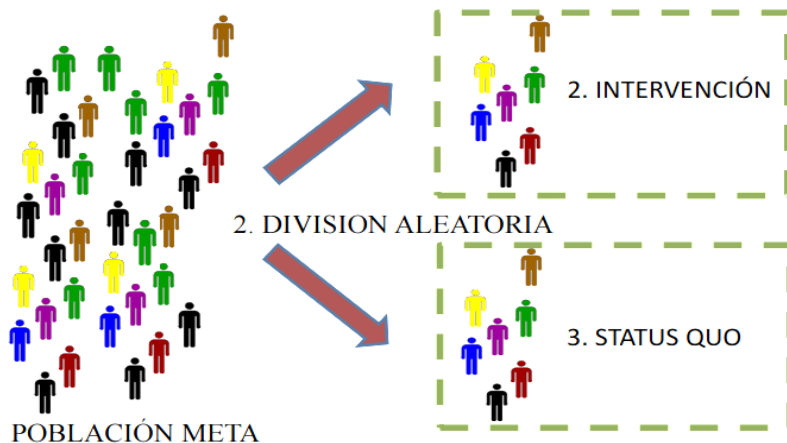
La segunda dimensión señalada por Aedo (2005) refiere a la **forma en que se construye la muestra de individuos**. Bajo esta dimensión las evaluaciones se clasifican en (a) experimentales y (b) no experimentales. Estos diseños se diferencian principalmente en la forma como se asignan los participantes a los grupos de tratamiento y control.

Diseño experimental

En el diseño experimental los participantes se asignan aleatoriamente antes de iniciarse la operación la intervención. La asignación aleatoria permite conformar grupos que sean estadísticamente equivalentes o en promedio similares en todas sus características y atributos de los individuos excepto por su participación en el programa o proyecto. De este modo, las diferencias entre los dos grupos se deberán exclusivamente a la intervención, evitando el sesgo de selección.

Las evaluaciones experimentales construyen un grupo de comparación de máxima calidad: la asignación aleatoria tiene como objetivo que no exista ninguna diferencia entre los individuos del grupo de tratamiento y del grupo de control, salvo el hecho de que uno ha sido escogido al azar para participar en el programa y el otro no. Situación que se refleja en la figura 21, donde los grupos tienen un balance homogéneo en sus miembros.

Figura 21: Aleatorización



Fuente: J-Pal (2014)

Según la ley de los grandes números²⁷, cuando hay suficientes personas en cada grupo, una asignación aleatoria genera dos grupos que se parecen en todas las características, tanto observables como no observables, por tanto este tipo de selección representa el caso ideal de una evaluación de impacto (Pomeránz, 2014).

Desde una perspectiva de evaluación, las diferencias medibles (por ejemplo, edad, peso, altura, número de hijos, ingresos, nivel de estudios) no son problemáticas, ya que pueden ser controladas en los análisis estadísticos. Sin embargo, las diferencias imposibles de medir (por ejemplo, la inteligencia, la motivación, el altruismo) son mucho más problemáticas, porque si están relacionadas con las medidas de resultado, pueden tener grandes efectos sobre las estimaciones de los impactos del programa. (Rodríguez, 2012, p. 6)

²⁷ Para ampliar sobre este concepto se recomienda la siguiente bibliografía: Quesada P.V. y García Pérez, A. (1988). Lecciones de Cálculo de probabilidades. Madrid. Así como Pliego, M y Ruiz-Maya Pérez, L. (1998). Fundamentos de Probabilidad. Thomson Paraninfo,

En complemento a lo anterior Osuna y Márquez (2000) señalan algunas limitaciones que resultan claves a la hora de aproximarse a los diseños experimentales en las evaluaciones de impacto.

- Necesidad de empezar a aplicar la técnica antes de comenzar a ejecutar el programa y que éste no varíe, cosa que en la realidad no suele ocurrir ya que los programas están en continua evolución.
- Requiere una disponibilidad importante de recursos monetarios y, fundamentalmente, temporales.
- La selección de los elementos que pertenecen al grupo control discrimina negativamente a la población beneficiaria privándoles de determinadas ventajas.
- Puede que se detecten reacciones adversas de los participantes al verse en uno u otro grupo: negativa a participar, abandono, sentimiento de injusticia, etc.
- Otra de las limitaciones se deriva de la posibilidad de generalizar los resultados del experimento a personas, lugares o períodos temporales distintos, lo que provoca problemas de validez externa.

Estos señalamientos los confirma el Rodríguez (2012, p. 7), al indicar que:

A pesar de que la asignación aleatoria al tratamiento, que se realiza en la evaluación experimental, es una herramienta extraordinariamente útil para la evaluación, no siempre es factible ni a veces siquiera deseable su utilización. Además de lo costosa que puede resultar obtener la cooperación de los responsables y participantes en el proyecto en estudio que se trata de evaluar, un diseño de asignación aleatoria exige que la planificación, desarrollo e implementación se realice antes del inicio de la intervención. Se trata en estos casos de evaluaciones “ex ante”. Pocos estudios de evaluación han sido diseñados antes de la ejecución del programa, en estos casos se pueden realizar diseños cuasi- experimentales para evaluar los programas. En algunas situaciones existen consideraciones éticas que no deben ser menospreciadas. Tampoco es irrelevante la complejidad que supone establecer la aleatoriedad en sentido estricto, que en muchas ocasiones resulta muy difícil aplicar en la práctica. La cuestión está en diseñar un proceso de asignación al azar que no pueda ser socavado por los técnicos del programa, que tienen incentivos para demostrar la efectividad del programa, unidades que quieran poder optar por estar dentro o fuera del tratamiento, o políticos que quieran garantizar que las unidades de tratamiento en sus distritos políticos son los preferidos. A veces, la aplicación de la aleatoriedad puede requerir la modificación de complicados paquetes de software para asegurar que los solicitantes seleccionados al azar se eligen solamente para formar parte del grupo de tratamiento o el de control.

Luego de estas consideraciones, para efectos de esta investigación se quiere dejar en claro que los experimentos aleatorios resuelven, pero no eliminan el sesgo de selección, sino que equilibran el sesgo entre los participantes y no participantes. La característica fundamental es la asignación aleatoria del tratamiento, tanto al grupo de control como al grupo de tratamiento, en consecuencia cada unidad de análisis tiene la misma probabilidad de ser elegida, por lo que al final se tendrían grupos similares tanto en sus características observables como en las no observables. (Campbell y Stanley, 1973).

Diseño no experimental o cuasi-experimental

En los diseños cuasi-experimentales la asignación no se genera de forma aleatoria. En estos diseños el método de asignación dificulta la conformación de grupos similares, lo que hace necesario el uso de técnicas estadísticas y econométricas para corregir el sesgo de selección generado. Existen varias alternativas metodológicas para establecer la comparación entre los grupos a pesar de la no asignación aleatoria (Campbell y Stanley, 1973). Todas coinciden en intentar simular las condiciones de un diseño experimental a partir de bases de datos de beneficiarios y no beneficiarios.

En este diseño, Moral (2014) indica que la participación o no en el programa está determinada por los propios individuos, al ser ellos los que deciden si participan o no, o debido a que otro agente toma esa decisión, o por las dos cosas al mismo tiempo. El contrafactual se define a partir de los individuos que no participan en el programa. Por lo que las distintas alternativas lo que hacen es establecer supuestos para la conformación de los grupos de tratamiento y control, los cuales usualmente están relacionados con el tipo de datos disponibles para realizar las estimaciones.

Cuadro 16: Métodos: experimental y cuasi-experimental

	Experimental	Cuasi-experimental
Características	Asignación aleatoria antes de iniciar la ejecución de la intervención	Asignación no aleatoria. El grupo de control se conforma una vez iniciada la intervención
Ventajas	Grupos de tratamiento y control en promedio similares en todas sus características (observables y no observables)	Se puede realizar en cualquier intervención. Simulación de grupo de control por medio de técnicas estadísticas. Puede basarse en datos secundarios, por eso podrían ser menores sus costos y más rápida su realización. Puede llevarse a cabo luego de que el programa se ha implementado.
Limitaciones	Asignación aleatoria no es tan viable políticamente y por razones éticas. Pueden existir fallos en la asignación Pueden no ser operativamente viables. Dado el nivel de control requerido, la generalización de los resultados a situaciones naturales puede ser cuestionable. El tamaño de la muestra debe ser lo suficientemente grande para poder detectar un resultado significativo	Existe sesgo de selección. La asignación de grupos similares no es sencilla, basado en supuestos. Reducción en la confiabilidad de los resultados dado que la metodología es menos robusta. Los métodos pueden ser estadísticamente complejos.

Fuente: elaboración propia con base en Moral (2014); Osuna y Márquez (2000); Gertler, et al., (2011); Baker (2000) y Morras y Rist (2009).

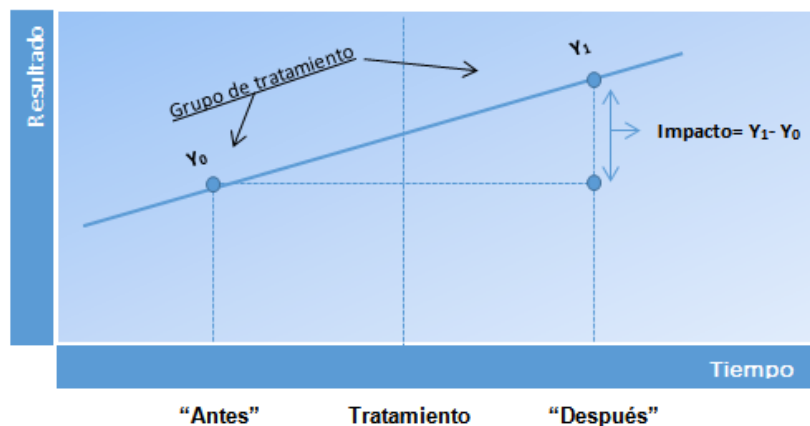
C. Construcción del indicador de impacto

De los diseños cuasi-experimentales surge la tercera dimensión propuesta por Aedo (2005), la cual se basa en la **forma en que se construye el indicador de impacto**, y principalmente refieren a varios tipos.²⁸ Se realiza acá una descripción de algunos de los principales, haciendo énfasis en los que tienen resorte para el modelo evaluativo a proponer para CEN-CINAI. Adicionalmente se aclara que existen varios métodos que no son señalados en esta investigación, por ejemplo el de variables instrumentales, las razones para hacer esta discriminación son básicamente por la amplia y robusta bibliografía existente que retratan en detalle estos métodos y por un aspecto de focalización a los diseños que servirán de base para el desarrollo posterior de la investigación.

“Pre-post” (antes y después)

Es el menos robusto de los modelos. Intenta conocer el impacto de un programa mediante un seguimiento temporal de los resultados de los participantes. En esta estimación se mide el impacto como la diferencia entre la situación anterior y la situación posterior a una intervención, comparando únicamente la situación de los participantes después del programa con la situación del mismo grupo antes de iniciar su participación en él. El grupo de control y el de tratamiento es el mismo, pero medida la variable de resultado (Y) en un momento diferente.

Figura 22: Representación "antes" y "después"



Fuente: Elaboración propia a partir de Blasco y Casado (2009, p. 34)

Esta comparación supone esencialmente que si el programa nunca hubiera existido, el resultado (Y) para los participantes del programa habría sido equivalente a su situación previa al programa, por lo que el programa sería el único factor que influyó cualquier cambio en el resultado obtenido. En la mayoría de casos, sin embargo, resulta evidente que la plausibilidad de este supuesto será mínima. Por lo que se le suele indicar como contrafactual falso y no se suelen tomar como válidos en evaluación de impacto por presentar vicios de rigurosidad.

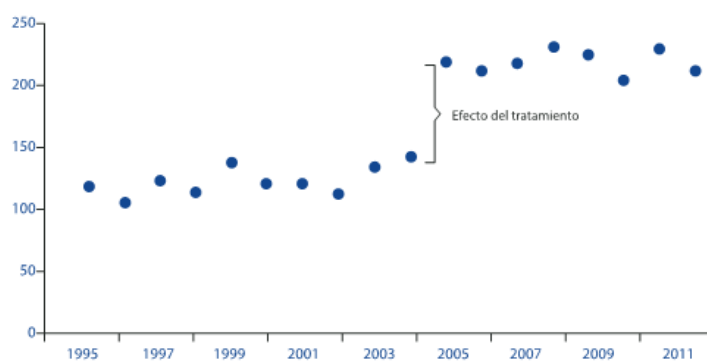
Series temporales

²⁸ Los primeros tres modelos, se enfocan en la medición de cambios en la variable de resultados, sin embargo como se ha mencionado esto no es condición suficiente para considerarse como alternativas válidas para la evaluación de impacto como tal. A pesar de ello se exponen

Su principal característica es la utilización de información de múltiples períodos de tiempo de la intervención que se pretende evaluar, para proyectar por medio de técnicas estadísticas el comportamiento o evolución de la variable de resultado y detectar diferencias entre las predicciones del modelo y los valores realmente observados; teniendo como consecuencia que si existen, se atribuyen a la implementación de la intervención, siendo este el impacto de la misma.

En comparación con un modelo antes-después, el “contrafactual” de este tipo de diseños resulta más creíble, ya que se dispone de más información para estimar qué habría pasado en ausencia de la política. El modelo se basa en la existencia de una fecha definida en la que se produce la intervención, así como de suficientes puntos de datos, tanto anterior como posterior a su implementación, de tal forma que sea posible detectar la tendencia preexistente en la variable de resultado, y con ello estimar el impacto.

Figura 23: Representación de series temporales



Fuente: Moral (2014a. p. 36)

Diferencia simple

Basa su estimación en comparar los beneficiarios y no beneficiarios del programa una vez implementado. Este sería otro caso de contrafactual falso, puesto que es posible que haya diferencias fundamentales entre ambos grupos y sean las variables explicativas de (Y). El supuesto de este modelo es que los no-participantes en promedio son idénticos a los participantes excepto por la participación en el programa y antes de que comenzara tenían la misma probabilidad de participar.

Lo que lleva al problema de sesgo de selección: el grupo de control y tratamiento dejan de ser igual antes de la implementación del programa. En consecuencia la diferencia que se observa entre los grupos podría ser el resultado del impacto del programa, o de la diferencia original entre los dos grupos o de una mezcla de los dos. Lo que puede llevar a una estimación sesgada del impacto.

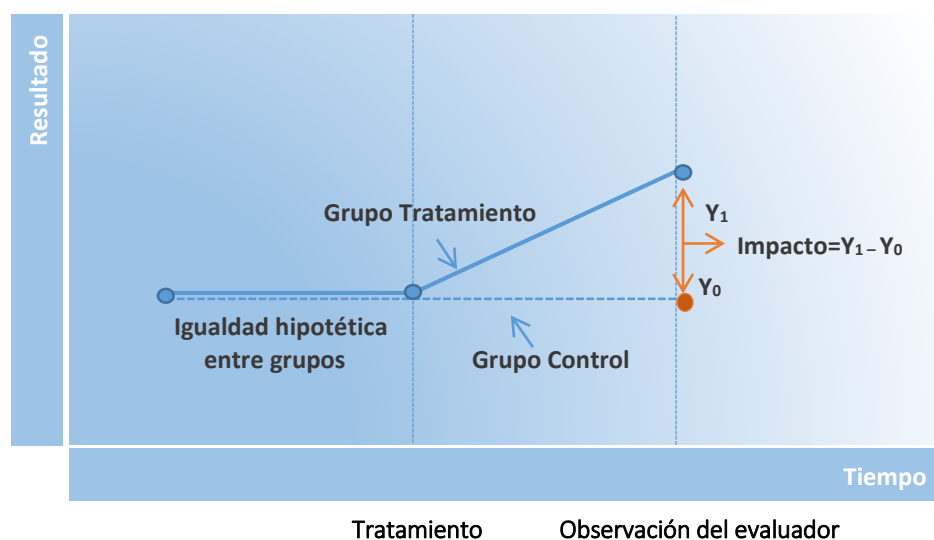
Matching (emparejamiento)

Es uno de los métodos más difundidos, dado que se pueden aplicar a casi todas las reglas de asignación de un programa, siempre que se cuente con un grupo de individuos que presentan características similares en muchos aspectos al grupo de tratamiento salvo por el hecho de que estos individuos no están recibiendo la intervención. Se requiere con para cada uno de los individuos de ambos grupos, disponer de información sobre el valor que toma en cada caso la variable de resultado y también sobre todos aquellos factores que determinan la decisión de participar en el programa.

En ausencia de un diseño experimental la asignación al tratamiento es con frecuencia no aleatoria, y por lo tanto, los participantes en el tratamiento y los excluidos pueden variar no sólo en cuanto ser o no participantes, sino también en otras características que afecten tanto a la participación como al resultado de interés para la evaluación. Para evitar los sesgos que esto puede generar, los métodos de emparejamiento (matching) tratan de encontrar una unidad no tratada que sea "similar" a una unidad participante, lo que permite una estimación del impacto de la intervención como la diferencia entre el resultado de un participante y el caso de comparación emparejado. Calculando la media de todos los participantes y la de los no participantes "emparejados", el método proporciona, a través de la diferencia de medias, una estimación del impacto medio del programa para los participantes. (Rodríguez, 2012:8)

Presenta dos variaciones: Matching exacto y propensity score matching los cuales tienen la misma lógica. Ambos construyen el grupo de control normalmente en características relevantes observadas. Para hacerlo, busca, para cada uno de los individuos que componen la muestra de tratados, una pareja o match que sea lo más parecida posible. Este sería el matching exacto, donde se tiene un bis a bis tanto para el tratamiento como para el control y se representa de la siguiente forma.

Figura 24: Representación Matching



Fuente: elaboración propia con base en Blasco y Casado (2009, p.38)

La búsqueda de un buen individuo de comparación para cada individuo inscrito en el programa requiere que las variables o los factores determinantes que explican la decisión de una persona de inscribirse en el programa sean lo más parecidas entre los dos grupos (igualdad hipotética: no hay diferencias no observadas entre los grupos de tratamiento y de control que estén asociadas también con las variables de resultados). Sin embargo, es muy probable que el grupo de tratamiento sea diferente (en algún aspecto, observado o no) respecto al grupo de control.

Si se logra hacer que este grupo sea lo más parecido, entonces las variables de interés observadas en el grupo emparejado se aproxima al contrafactual, y el efecto de la intervención se estima como la diferencia entre las medias de las variable de resultado de los dos grupos.

Teniendo en cuenta que el matching distribuye de forma equitativa entre el grupo de control y el de tratamiento las características observables. En otras palabras, asume que no hay ninguna variable relevante no observable que difiera sistemáticamente entre el grupo de tratamiento y el de comparación.

Si la lista de características relevantes observadas es demasiado grande, o si cada una de ellas asume múltiples valores, en función de las cuales quiere emparejar las unidades inscritas en el programa, puede ser difícil identificar una pareja para cada una de las unidades del grupo de tratamiento. A esta situación se denomina “la maldición de las dimensiones”²⁹ y se ejemplifica a través de la siguiente figura:

Figura 25: Representación de soporte común

Unidades tratadas				Unidades no tratadas			
Edad	Género	Meses desempleado	Diploma de secundaria	Edad	Género	Meses desempleado	Diploma de secundaria
19	1	3	0	24	1	8	1
35	1	12	1	38	0	2	0
41	0	17	1	58	1	7	1
23	1	6	0	21	0	2	1
55	0	21	1	34	1	20	0
27	0	4	1	41	0	17	1
24	1	8	1	46	0	9	0
46	0	3	0	41	0	11	1
33	0	12	1	19	1	3	0
40	1	2	0	27	0	4	0

Fuente: Gertler et al. (2011, p. 108)

En la anterior figura se encuentran celdas que no tienen una unidad que se asemeje en las características observables, lo que viene a ser la ausencia de soporte común en las variables explicativas. Lo anterior se puede resolver mediante un método denominado emparejamiento de las propensiones a participar (propensity score matching) del programa. El cual constituye una variación al sub-modelo de matching exacto.

²⁹ Es la situación de ausencia de soporte común en las variables explicativas, es decir: celdas que contienen solo tratamientos o celdas que contienen solo controles.

Propensity score matching

O emparejamiento de las propensiones a participar, consiste en la reducción de la dimensionalidad del problema mediante la definición de la mayor o menor similitud entre tratamientos y controles a partir de un único número: propensity score (PS). El PS mide la probabilidad de que un individuo, dadas sus características, decida participar en el programa.

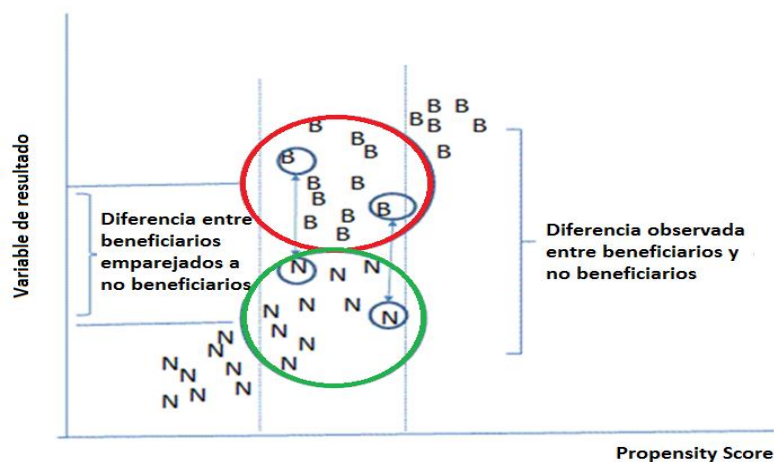
En este “sub-modelo”, ya no se necesita aparear cada unidad inscrita con una unidad no inscrita con un valor idéntico en todas las características de control observadas. Lo que hace es calcular la probabilidad de que un individuo, en función de sus características particulares, reciba tratamiento o no. Una vez que se computa la puntuación de la propensión de todas las unidades, las unidades del grupo de tratamiento pueden emparejarse con las unidades del conjunto de no inscritos mediante la puntuación más próxima.

Recuadro 2. Instrumentalización de la técnica.

- 1) Se necesita información representativa y comparable en las cuales identificar las unidades inscritas en el programa y las no inscritas.
- 2) Se utilizan las dos muestras y se estima la probabilidad de que cada persona se inscriba en el programa, mediante las características individuales observadas.
- 3) Se restringe la muestra a las unidades que muestren un rango común en la distribución de la puntuación de la propensión a participar.
- 4) Se localiza un subgrupo de unidades no inscritas con puntuaciones similares para cada unidad inscrita.
- 5) Se comparan los resultados de las unidades de tratamiento o inscritas con los de las unidades de comparación o no inscritas correspondientes.
- 6) La media de estos impactos individuales constituye el promedio estimado del efecto del programa.

Fuente: Jalan y Ravallion (2003)

Figura 26: Representación PSM



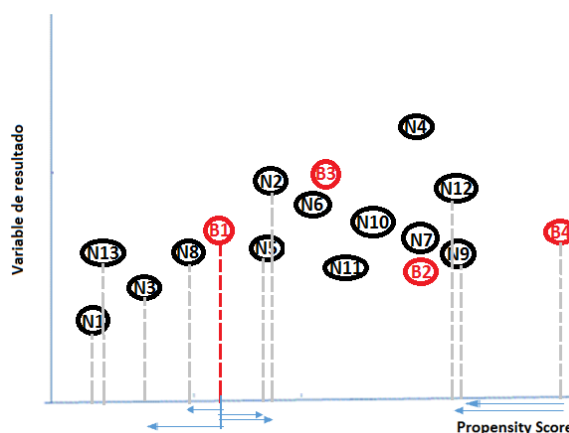
Fuente: elaboración propia con base en Moral (2014b)

Intuitivamente, cada beneficiario se empareja con un no beneficiario quien es el más similar en términos de probabilidad de ser beneficiario, y esta probabilidad se calcula con base a variables observadas, por lo que las unidades de comparación tienen, en promedio, el mismo resultado que las unidades de tratamiento hubieran tenido en ausencia de la intervención.

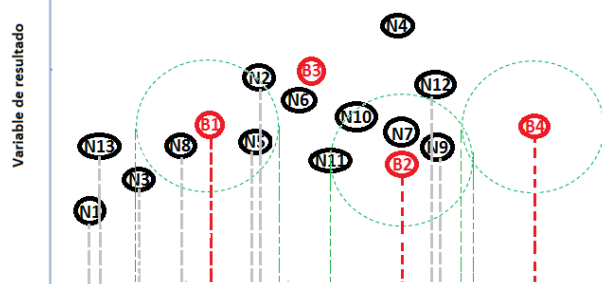
Sin embargo el supuesto acá es que las características no observadas no influyen de ninguna manera para determinar la participación en el programa, por lo que se hace necesario controlar todas las variables que se sospecha que influyen en la selección para participar en el tratamiento. En este sentido, si para algunos de estos factores no existe información, la credibilidad de los resultados obtenidos puede ser objeto de cuestionamientos. En general, es importante recordar dos cuestiones esenciales acerca del matching. Primero, debe hacerse usando características de la línea de base. Segundo, que es eficaz únicamente en la medida en que las características empleadas sean las adecuadas, por lo que es crucial contar con un gran número de características básicas.

Existen distintas formas de interpretar quién es la unidad más similar, las cuales se exponen a continuación con su representación gráfica para una mejor comprensión:

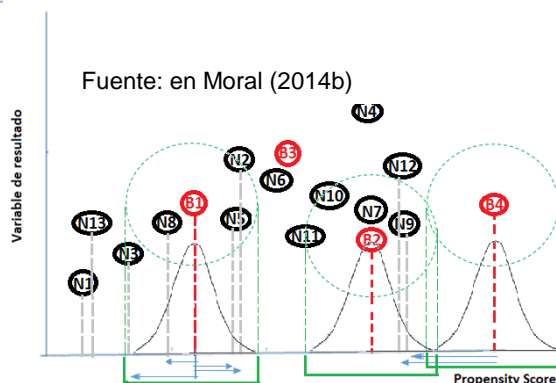
Emparejamiento de vecino más cercano: Se selecciona un individuo del grupo de control para emparejarlo con su “pareja” del grupo de tratamiento, que es el más cercano en términos de PS.



Fuente: Moral (2014b)



Emparejamiento de radio: Se realiza un radio alrededor de cada tratado y se calcula la media de la diferencia entre tratado y los controles.



Fuente: en Moral (2014b)

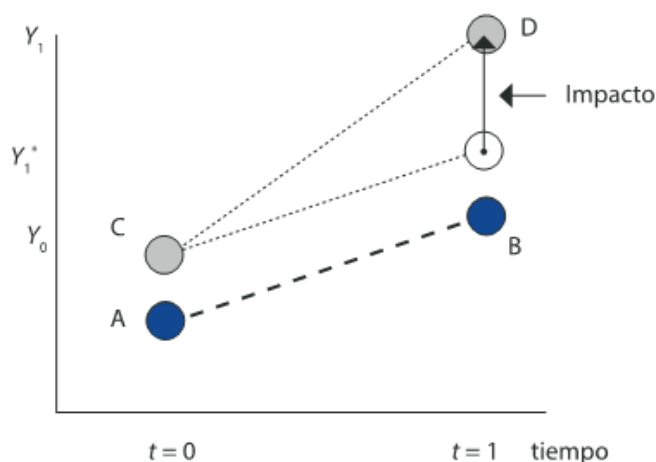
Emparejamiento kernel: se tienen en cuenta todas las observaciones y se pondera la distancia del tratado con cada control por la distancia entre ellos.

Fuente: Moral (2014b)

Diferencias en diferencias

El método de diferencias en diferencias implica disponer de información del grupo de control y tratamiento antes y después de que se produzca la intervención pública para comparar sus resultados. Consiste en calcular las diferencias en la evolución temporal de cada grupo (primera diferencia) para con posterioridad ver el diferencial en el crecimiento que se produjo entre el control y tratamiento (segunda diferencia).

Figura 27: Representación dif en dif



Fuente: Moral (2014a. p. 43)

Los grupos no tienen que contar necesariamente con las mismas condiciones previas a la intervención. Este diseño reconoce explícitamente que parte de la variación temporal en la variable de resultado del grupo de tratamiento se habría producido en cualquier caso, y que la manera de medirla es a través del cambio en la variable de resultado en el grupo de control durante el mismo período. Visualmente se expresa de la siguiente forma.

Cuadro 17: Operacionalización dif en dif

	Después	Antes	Diferencia
Tratamiento	B	A	B - A
Control	D	C	D - C
Diferencia	B - D	A - C	DD= (B-A) - (D-C)

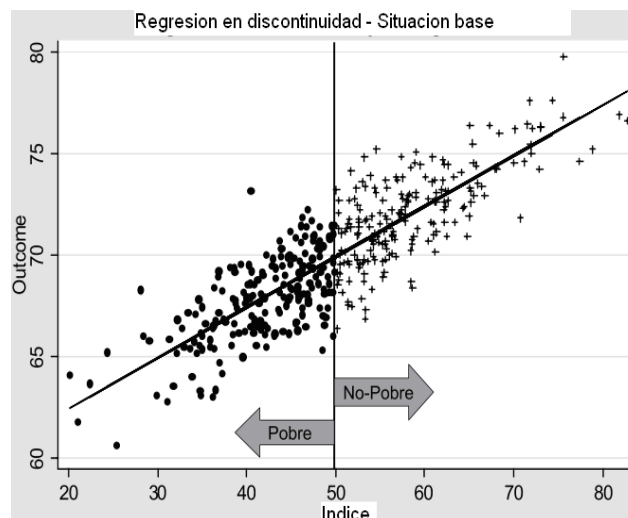
Fuente: Elaboración propia

El modelo de dobles diferencias, en la medida en que utiliza información de antes y de después de la puesta en marcha de las intervenciones –aspecto que no suele ser la norma en la realidad, tanto para los beneficiarios como para los no beneficiarios-, es capaz de superar algunas de las limitaciones que amenazaban la validez interna de otros tipos de diseños, como los sesgos relativos a variables no observadas. Su principal supuesto es que la tendencia temporal del grupo de control y del grupo de tratamiento es similar, es decir que ante la ausencia del programa, los dos grupos tendrían un comportamiento idéntico a lo largo del periodo (Moral, 2014a).

Regresión discontinua

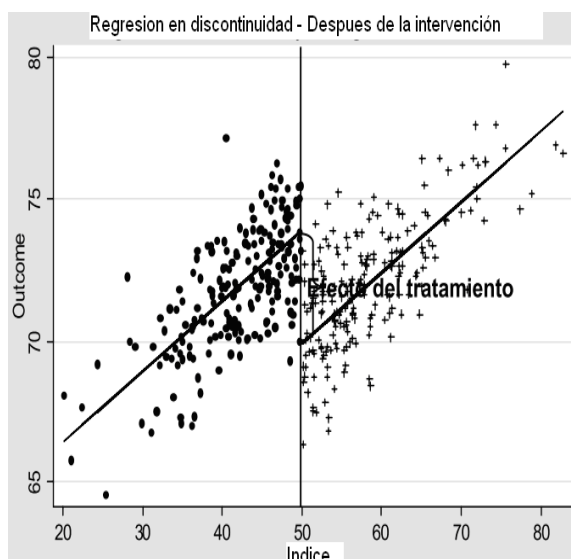
El diseño de regresión discontinua puede usarse para los programas con un índice continuo de elegibilidad y una puntuación límite claramente definida para determinar quién tiene derecho a participar y quién no. En estos diseños las unidades se clasifican y se representan gráficamente de acuerdo a unos determinados criterios específicos medibles o una dimensión cuantificable. Por lo que la selección o no de los individuos en el programa debe ser determinada por la posición respecto al umbral, esta se convierte en una línea de corte.

Se requiere por tanto de una variable continua de elegibilidad, es decir, una medida continua con la que se puede clasificar a la población de interés, como el índice de pobreza, la puntuación de un examen o la edad. Y una puntuación mínima claramente definida, es decir, un punto en el índice por debajo o por encima del cual se elige a la población beneficiaria. Otra condición sobre su aplicabilidad es que los individuos no pueden ser capaces de manipular su situación respecto al umbral para participar en el programa.



Fuente: Moral (2014b)

Conforme el umbral está más cerca, las unidades a ambos lados se asemejan más. De hecho, sumamente cerca de la puntuación límite, las unidades a ambos lados del límite serán tan parecidas que la comparación será tan buena como si se hubieran elegido los grupos de tratamiento y de comparación mediante asignación aleatoria.



El diseño se basa en que después de que la intervención ha tenido lugar, se debería observar una clara mejora en aquellas unidades que recibieron la intervención, en comparación a aquellos individuos que no la recibieron. Existe la posibilidad de que otro tipo de cambios ocurran en la línea de corte, pudiendo afectar a la variable de resultado, y este efecto puede ser atribuido erróneamente al tratamiento. Otra limitación también refiere a que la estimación del modelo es válida para las unidades cercanas al umbral y se hace menos potente en el tanto las puntuaciones se alejan, puesto que los elegibles y los no elegibles dejan de ser similares entre sí.

D. Método de estimación

La cuarta dimensión para clasificar las evaluaciones de impacto señalada por Aedo (2005) refiere al tipo de método de estimación utilizado para cuantificar los impactos, en los cuales es factible considerar métodos paramétricos y métodos no paramétricos. El primero, utiliza modelos probabilistas en los cuales la teoría se usa como una guía para la especificación de los modelos, utilizando posteriormente técnicas estadísticas en la estimación de los parámetros. Por su parte la estimación no paramétrica es un método estadístico que permite obtener la forma funcional que mejor se ajuste a los datos sin considerar cualquier guía o restricción de la teoría. Como un resultado, la estimación no paramétrica no tiene parámetros asociados. (Aedo, 2005, p. 9)

3.4.3.1 Selección del método de evaluación de impacto.

Luego de este recorrido por los principales diseños de evaluación de impacto, cabe preguntarse cómo seleccionar el método más apropiado, teniendo en cuenta los factores de sesgo de selección y contrafactual anteriormente abordados. Ante ello Bamberger (2012, p. 3) menciona que “es poco frecuente encontrar una única metodología de evaluación que pueda contemplar las complejidades del funcionamiento de los programas en el mundo real. En consecuencia, los evaluadores deben hallar maneras creativas de combinar diferentes marcos, herramientas y técnicas de evaluación”.

En general, la elección de métodos depende en parte de la pregunta de evaluación que se va a responder, en parte, de lo bien que se comprenda la intervención y, en parte, del tiempo y los recursos disponibles (Morras y Rist, 2009, p. 272). Moral (2014a, 52-54) aporta una guía orientativa sobre este particular y menciona que en gran medida la decisión depende de la comprensión que se tenga sobre el sesgo, que a su vez, requiere un buen entendimiento sobre el comportamiento de los beneficiarios del programa.

- i. Si la evaluación se diseña de manera ex-ante, la primera pregunta que se debe realizar es si es posible la asignación aleatoria. Si el grupo de tratamiento se selecciona de forma aleatoria, entonces, la extracción del grupo de tratamiento solucionaría todos los problemas existentes de sesgos.
- ii. Si hay sesgos, ¿Son observables todos factores determinantes de la participación? Si es así, entonces hay una serie de enfoques basados en técnicas de regresión que puede eliminar el sesgo de selección.
- iii. Si los determinantes de selección son no observados, pero se cree que son invariantes en el tiempo, un diseño de “diferencias en diferencias” y utilizando datos de panel se podría eliminar su influencia, por lo que es fundamental disponer de datos antes de que se implemente la intervención, es decir, una línea de base.
- iv. Si el estudio es ex-post y no se dispone de un panel, por lo que hay un problema de selección que está determinado por las características no observables, entonces debería buscarse algún medio que ofrezca alguna información sobre cómo son esos supuestos no observables. Si no es posible, será necesario emplear diseños con lista de espera si hay beneficiarios que aún no han sido tratados.
- v. Si no es posible ninguna de las opciones anteriores, entonces el problema de sesgo de selección no se puede abordar, y habría que considerar la imposibilidad de aplicar diseños con contrafactual, por lo que se podría optar por diseños sin contrafactual, entendiendo que éstos no cuentan rigurosidad requerida desde lo técnico.

3.4.4 Preguntas de evaluación de impacto³⁰

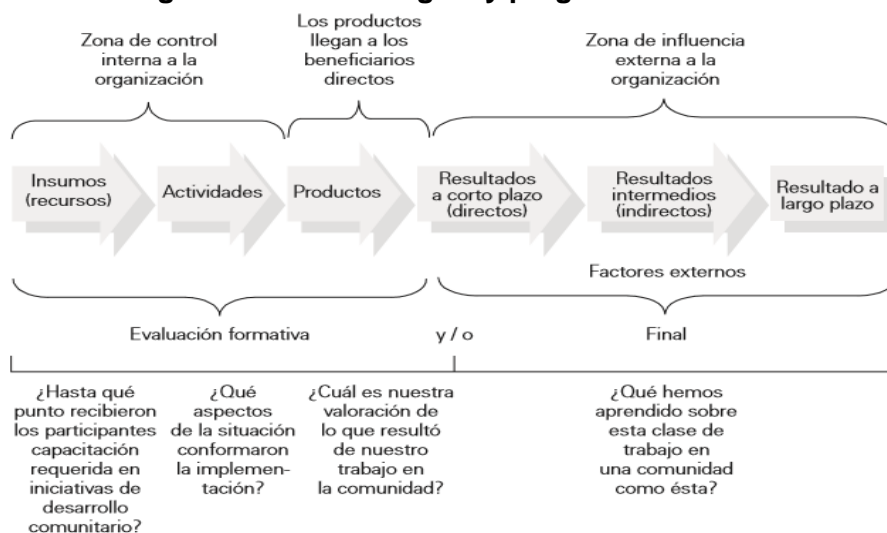
Toda evaluación empieza con una pregunta de estudio sobre una política o un programa y será el objetivo central de la investigación. Por lo tanto, la evaluación consiste en la generación de evidencias creíbles para responder a esa pregunta (Banco Mundial, 2011). Las evaluaciones de impacto se preocupan por saber cuál es el efecto causal de un programa sobre un resultado de interés. Por lo que son un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto, analizando los cambios en el resultado directamente atribuibles al programa.

En términos generales, las evaluaciones pueden abordar tres tipos de preguntas. Los tipos de preguntas –junto con los datos, el tiempo y el dinero disponible para realizar la evaluación– orientarán la clase de diseño seleccionado. (Morras y Rist, 2009, p. 209-211):

Preguntas descriptivas: La evaluación intenta determinar qué está ocurriendo y describe los procesos, condiciones, relaciones organizativas y opiniones de las partes interesadas. *Preguntas normativas:* La evaluación compara lo que está ocurriendo con lo que debería ocurrir; evalúa las actividades y si se logran o no los objetivos; pueden aplicarse a los insumos, las actividades y los productos. *Preguntas sobre causa y efecto:* La evaluación examina los resultados e intenta determinar la diferencia que ejerce la intervención sobre estos.

Evidentemente las preguntas que aquí se realizan, sin menospreciar las otras, son las de causa y efecto, sobre ello cabe indicar que tratan de determinar la diferencia que representa una intervención en la realidad en la que se implementa (Morras y Rist, 2009). A continuación se encuadran las preguntas de evaluación en un modelo lógico de las intervenciones públicas, lo cual puede dar cuenta de la dimensión de pregunta en cada eslabón subyacente.

Figura 28: Modelo lógico y preguntas de evaluación



Fuente: Banco Mundial (2009, p. 209)

³⁰ Este apartado se apoya en la estructura y contenidos de los Materiales pedagógicos del Master de Evaluación UNIA, Murciano (2015), Mimeo.

Comúnmente el tipo de preguntas que anteceden a una evaluación de impacto son: ¿Las condiciones de vida de los beneficiarios han mejorado? ¿Para qué ha servido? ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Por qué? ¿Cómo afectó el proyecto a los beneficiarios? ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo del proyecto o se habría producido de todas formas? ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones? ¿Se justificaban los costos? (Baker, 2000, p. 1)

Siguiendo a Rogers (2012), una evaluación de impacto se debe concentrar en una pequeña cantidad (cinco a siete) de preguntas clave específicas de evaluación. Estas son las preguntas de alto nivel que una evaluación aborda. Es mejor concentrarse en un pequeño número de preguntas que estén directamente relacionadas al objetivo en lugar de distribuir los recursos de la evaluación, y la atención de los usuarios, entre una gran cantidad de preguntas.

Figura 29: Preguntas clave para una evaluación de impacto

<p>Impacto general</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Funcionó? ¿Produjo [la intervención] [los impactos deseados] a corto, mediano y largo plazo? • ¿Para quién, de qué maneras y en qué circunstancias funcionó [la intervención]? • ¿Qué impactos no buscados (positivos y negativos) produjo [la intervención]? <p>Naturaleza de los impactos y su distribución</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es probable que los impactos sean sustentables? • ¿Estos impactos alcanzaron a todos los beneficiarios deseados? <p>Influencia de otros factores en los impactos</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo funcionó [la intervención] en conjunto con otras intervenciones, programas o servicios para lograr los resultados? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué ayudó o dificultó el logro de estos impactos por parte de [la intervención]? <p>Cómo funciona</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo contribuyó [la intervención] a los [impactos deseados]? • ¿Cuáles fueron las características particulares de [la intervención] que marcaron la diferencia? • ¿Qué variaciones hubo en la implementación? • ¿Cuál ha sido la calidad de la implementación en diferentes sitios? • ¿Hasta qué punto las variaciones de la implementación explican las diferencias en el impacto? <p>Relación de los impactos deseados con las necesidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida los impactos coinciden con las necesidades de los beneficiarios deseados?
--	---

Fuente: Rogers (2012).

Considerando que para efectos de la evaluación, se tienen limitaciones en términos de tiempo, presupuesto y recursos, es necesario priorizar aquellas preguntas que son realmente estratégicas de ser abordadas en la evaluación, esto luego de haber recopilado el listado de preguntas que reflejan los intereses de todos los actores. Se deben tener en cuenta la incertidumbre que exista acerca de su respuesta, su influencia en el proceso de toma de decisiones, el costo de su investigación y la información disponible al respecto, entre otras variables. (MIDEPLAN, 2012)

Debe tenerse presente que siempre será mejor contestar a unas pocas preguntas en profundidad que responder superficialmente a muchas. Un conjunto claro y concreto de las preguntas más pertinentes asegura que las evaluaciones estén focalizadas y sean razonables, rentables y útiles (PNUD, 2009).

Se volvería complejo responder a las preguntas sin la existencia de determinada noción de la forma en que el programa va a incidir sobre determinado problema y los cambios que se generaran a partir de su implementación (Ver figura 35), ya que es allí donde subyacen las relaciones de causalidad. Por tanto las preguntas de evaluación deben escudriñar en ella para intentar dar respuesta o al menos aproximarse a su realidad.

En razón de lo anterior, se debe partir de que las preguntas de la evaluación constituyen un elemento crítico que contribuye a mejorar los esfuerzos de individuos y grupos clave, la toma de decisiones y la información al público.

Una evaluación de impacto debe identificar si existen o no relaciones de causa efecto entre el programa y los resultados obtenidos y esperados, ya que pueden existir otros factores que ocurren durante el periodo de intervención del programa, que están correlacionados con los resultados y que no han sido causados por el programa. Un elemento crucial de la evaluación es, por tanto, atribuirle sólo los beneficios causados por el programa de tal modo de no sobreestimar su tasa de retorno. (Aedo, 2005, p. 8)

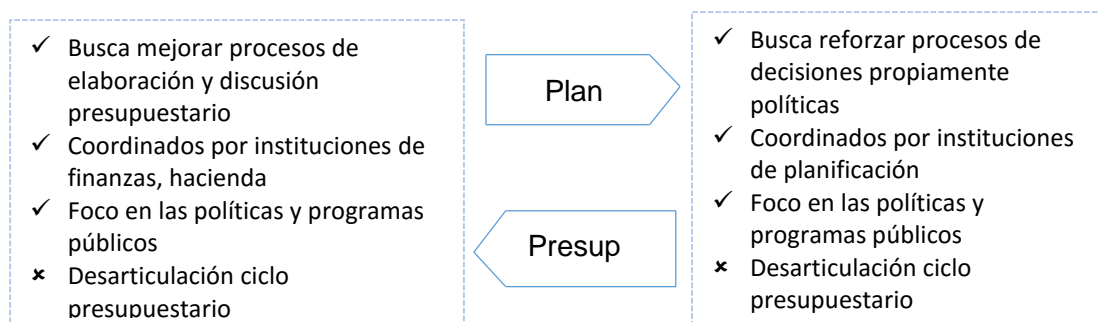
CAPÍTULO 4. DISEÑO METODOLÓGICO

4.1 Proceso de evaluación

Considerando el modelo sistémico de evaluación imperante en Costa Rica, el cual se concentra en los planes, a diferencia del modelo centrado en Presupuesto (Ver Figura 30) este factor determina en gran medida la organización y dinámicas relacionales de la evaluación de las políticas y programas públicos en el país.

Se ha propuesto para el diseño de evaluación del CEN-CINAI mantener en gran medida las estipulaciones establecidas por el órgano institucional que acoge las funciones de evaluación (MIDEPLAN), dado que este es el encargado de coordinar el Sistema Nacional de Planificación (SNP) y el Sub-sistema Nacional de Evaluación (SINE) y cualquier evaluación bajo su amparo debe apegarse a su marco referencial técnico y metodológico.

Figura 30: Modelos sistemas de evaluación en AL



Fuente: elaboración propia, con base en Porrini (2015).

La “Política de evaluación de la cooperación internacional” (2013) menciona que en el marco de complejidad creciente y cambio continuo, la evaluación se enfrenta al reto de asegurar la robustez de sus procedimientos. Para que las conclusiones y recomendaciones sean válidas, deben ser sólidas y coherentes respecto a los hallazgos obtenidos y a los análisis efectuados. Para que además sean útiles, deben ser suficientemente concretas y responder a necesidades reales de información; al respecto Baker (2000) plantea que:

Dada la multiplicidad de los tipos de proyectos, preguntas de la evaluación, disponibilidad de datos, restricciones de tiempo y circunstancias del país, cada estudio de evaluación de impacto será diferente y requerirá cierta combinación de las metodologías adecuadas, tanto cuantitativas como cualitativas. El evaluador debe examinar con cuidado las opciones metodológicas al diseñar el estudio, con el objetivo de producir los resultados más sólidos posibles. Entre los métodos cuantitativos, se considera que los diseños experimentales son el enfoque óptimo y las comparaciones pareadas una alternativa subóptima. Sin embargo, otras técnicas también puede producir resultados confiables, especialmente con un buen diseño de evaluación y datos de alta calidad. (Baker, 2000, p. 14)

A partir de esta reflexión, se puede deducir que una evaluación debe fundamentarse en un proceso riguroso para potenciar su utilidad y éxito en los objetivos que persigue; entendiendo proceso como la articulación de determinados etapas o fases, asociadas a ciertas acciones y elementos esenciales.

Dado el auge que muestra la tendencia actual de la evaluación, donde existe un cuerpo metodológico sólido y en crecimiento, diversos autores en aras de cumplir con determinado rigor en su procedimiento han establecido las pautas centrales de los procesos evaluativos.

Seleccionar algún “proceso” en particular, o descartar otros resulta un ejercicio de alguna forma estéril desde un punto de vista teórico, puesto que básicamente la generalidad muestra cierta coincidencia entre ellos, y las diferencias se alojan en los matices asignados desde diferentes perspectiva o posicionamiento ideológico con el tema de la evaluación.

Por su sencillez se menciona el esquema propuesto por Comas (2008, p. 53), el cual estructura el proceso de evaluación según lo siguiente:

- i. Planificación.*
 - a. Conceptualizar la naturaleza del programa.
 - b. Clarificar los contenidos de la evaluación (¿Qué se va a evaluar y porque?)
 - c. Definir objetivos, preguntas y criterios.
 - d. Seleccionar los instrumentos de evaluación.
 - e. Diseñar el plan de evaluación.
- ii. Recopilación y sistematización de información.*
 - a. Recopilar los datos según el tipo de evaluación diseñada.
 - b. Analizar los datos.
 - c. Formular juicios de valor con los resultados obtenidos.
- iii. Divulgar los resultados*
 - a. Elaborar un Informe.
 - b. Difundir los resultados a los involucrados.

Del esquema anterior propuesto por Comas, únicamente se señala que la evaluación debe tener una resonancia y utilidad para las intervenciones públicas, en razón de ello, habría que introducir un paso más que aborde esta perspectiva. Debido a que la propuesta de diseño de evaluación del CEN-CNAI se encuentra inmerso en el SINE, se hace referencia al proceso de evaluación elaborado por MIDEPLAN,³¹ ya que la adaptación de la propuesta al contexto que le circunda aumentaría su viabilidad y potencial para su puesta en marcha. Este proceso se representa en el siguiente cuadro.

Cuadro 18: Etapas de un proceso de evaluación

³¹ MIDEPLAN es el ente rector en la materia de evaluación en el sector público costarricense.

I Preparación y Programación	II Diseño	III Ejecución	IV Difusión, seguimiento a las recomendaciones y aprendizaje
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición del objeto y justificación de su evaluación ▪ Identificación de los actores a involucrar en la evaluación ▪ Programación inicial de la evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición de los objetivos generales y específicos de la evaluación ▪ Formulación de preguntas ▪ Tipo de evaluación ▪ Alcance ▪ Elaboración del diseño metodológico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecimiento del plan de trabajo ▪ Ejecución de la evaluación ▪ Retroalimentación de los resultados preliminares ▪ Elaboración del informe final de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difusión de los resultados ▪ Seguimiento a las recomendaciones de la evaluación ▪ Aprendizaje del proceso y su incorporación en las intervenciones

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (2012).

A continuación se desarrollarán los contenidos del anterior proceso de evaluación en función del diseño de evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI, entendiendo que el presente estudio es una propuesta de diseño de una evaluación de impacto, y se centra básicamente en las primeras dos etapas del proceso, principalmente en la elaboración del diseño metodológico, por lo que algunos de los contenidos del planteamiento de MIDEPLAN han sido adaptados con la finalidad de acercarse a los objetivos de la investigación.

4.2 Programación de la evaluación

La realización de la evaluación se fundamenta en el interés por parte del Ministerio de Salud, puntualmente de la Dirección Nacional de CEN CINAI, en determinar la efectividad del Programa así como el conocimiento sobre el impacto del programa en la población beneficiaria, esta información aportara un valioso insumo para la toma de decisiones y rendición de cuentas.

La evaluación debe tener, para garantizar su utilidad y legitimidad, un origen institucional. El presente trabajo de investigación constituye una propuesta desde el punto de vista teórico que abonaría a ese interés, por tanto la validez del mismo depende del grado de receptividad y acogida que las autoridades institucionales puedan hacer del mismo, se entiende que esta decisión versa por la voluntad política, disponibilidad de recursos y capacidades institucionales, de tal forma que se logre configurar el mejor escenario para potenciar el proceso de evaluación.

Adicionalmente como fundamento del estudio vale mencionar que hay una escasez de evidencia sobre el impacto de estos programas en la literatura, y en particular hay poca evidencia sobre el impacto de programas de cuidado infantil en países en vías de desarrollo.

Zoritch, et al., (2000) realizaron una revisión de literatura de estudios experimentales y cuasi experimentales sobre el impacto de programas de cuidado infantil en la participación laboral de las mujeres y el bienestar de los niños, los autores concluyeron que las guarderías tienen efectos positivos sobre el desarrollo infantil, el empleo de la madre y la interacción de las madres con sus hijos.

La evaluación se centra en el Programa CEN-CINAI, cuyo objetivo central es contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas de 0 a 13 años clientes del Programa, que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud; mediante los servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo.

El principal objeto de evaluación lo componen los servicios del Programa: Atención y Protección Infantil; Nutrición preventiva y Promoción del Crecimiento y Desarrollo. Las principales variables de resultado para la medición de éstos serían: (a) el desarrollo y nutrición infantil; (b) el apoyo a las madres para potenciar su acceso al mercado laboral y oportunidades académicas.

Los actores centrales de la evaluación serían los niños y niñas desde la gestación hasta los 13 años, quienes reciben servicios antes mencionados, sobre los cuales se espera generar impactos en el estado nutricional, condiciones de desarrollo adecuadas, así como las madres a las que se les facilita el cuidado y protección de los niños para que éstas tengan oportunidad en aumentar ya sea su grado de escolaridad o el aumento en los ingresos del hogar por medio del empleo. Este apartado se desarrolla más adelante (alcance de la evaluación: “actores centrales”).

4.3 Diseño de la evaluación

El estudio que se propone realizar consiste en una **valoración externa de los impactos** del Programa CEN-CINAI, cuya finalidad sería principalmente **sumativa**. El **objetivo general** del presente estudio es evaluar el impacto del Programa CEN-CINAI en el estado de nutrición y desarrollo de los(as) niños(as) clientes; en las condiciones de las madres beneficiarias para acceder a empleo, educación y la mejora de ingresos del hogar, para legitimar la toma de decisiones basada en evidencia y la rendición de cuentas.

Los **objetivos específicos** son:

- Identificar el impacto del Programa sobre el estado de nutrición, crecimiento y desarrollo de los (as) niños(as) clientes, así como el acceso a empleo, educación de las madres beneficiarias
- Estimar el impacto del programa sobre el estado de nutrición, crecimiento y desarrollo de los (as) niños(as) clientes, así como el acceso a empleo, educación de las madres beneficiarias
- Valorar el impacto del programa sobre el estado de nutrición, crecimiento y desarrollo de los (as) niños(as) clientes, así como el acceso a empleo, educación de las madres beneficiaria.
- Estimar el impacto del Programa en los ingresos del hogar.

Según Murciano (2015) las intervenciones públicas pueden obtener muchos resultados, habrá que seleccionar qué resultado o resultados concretos interesa conocer y qué dimensiones de estos son las más relevantes para la mejora del programa. En virtud de ello se establecen criterios de evaluación los cuales son categorías generales de análisis que permiten estructurar las cuestiones de evaluación (eficacia, impacto, cobertura, entre otros). MIDEPLAN menciona que los criterios tienen la función de mostrar desde un ángulo de análisis en particular, por ejemplo cómo ha sido el desempeño de la intervención, sus resultados y la sostenibilidad de los mismos.

El **criterio de evaluación** planteado en el estudio es el de impacto, entendido como la medida en que la intervención contribuye a generar cambios de largo plazo en la población objetivo. Básicamente el criterio de impacto remite a la pregunta de ¿La intervención contribuye generar cambios en la población objetivo?, algunas otras preguntas desde el punto de vista teórico son comunes en la valoración del impacto de las intervenciones públicas son: ¿Qué cambios (positivos o negativos; directos o indirectos; intencionales o no) se observan en el largo plazo en la población objetivo, otros actores y en el entorno? ¿Cuáles de estos cambios pueden atribuirse a la intervención?

A partir de la reflexión de Castillo (2007) y de la expresión popular “*si no sabes lo que buscas no entenderás lo que encuentras*”, se podría anotar que una evaluación debe aportar información sobre lo que se quiere conocer, comúnmente esto adopta la forma de pregunta; estas preguntas en un contexto de evaluación se vuelven neurálgicas ya que vienen a determinar en gran medida el desarrollo del proceso evaluativo.

Las preguntas de evaluación orientan el trabajo de evaluación hacia las necesidades de información y coadyuvan a concentrar el trabajo en una cantidad limitada de cuestiones para garantizar la calidad de las conclusiones. Teniendo presente estas referencias, las principales **preguntas** que articulan el estudio se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 19: Criterio y preguntas centrales de evaluación

Criterio	Variable	Pregunta
Impacto	Nutrición	1. ¿Cuál es el impacto del programa en el estado nutricional (talla para la edad, peso para la talla, edad para peso e Índice de Masa Corporal) de los niños en el programa?
	Crecimiento y desarrollo infantil	2. ¿Cuál es el impacto del programa en el adecuado crecimiento y desarrollo (lenguaje, motora gruesa, motora fina, socio-afectivo, cognoscitivo y habilidades sociales) de los niños en el programa?
	Acceso a empleo	3. ¿Cuál es el impacto del programa en la participación laboral (formal-informal) de las madres participantes en el programa? 4. ¿Cuál es el impacto del programa en la permanencia en el empleo de las madres beneficiarias?
	Acceso a educación	5. ¿Cuál es el impacto del programa en el acceso a oportunidades de estudio de las madres participantes en el programa? 6. ¿Cuál es el impacto del programa en la permanencia a los estudios de las madres participantes en el programa?
	Ingresos	7. ¿Cuál es el impacto del programa en el ingreso de la madre beneficiaria?

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que una práctica común en las evaluaciones es asignar grados de participación importantes a los beneficiarios e involucrados principales, una de las maneras es precisamente consultándoles sobre sus necesidades de información y a partir de ahí elaborar preguntas que aborden e incorporen esta perspectiva, al final se considera esto podría aumentar la utilidad de los resultados de la evaluación. Por lo que se recomienda que estas preguntas que se proponen sean revisadas a la luz de lo anterior.

En un proceso de investigación, el planteamiento del problema es la base fundamental que marcará el punto de partida del estudio y que permitirá identificar sus marcos de referencia y teórico-práctico. Seguido de ello se tiene que establecer una hipótesis que señale integralmente lo que se pretende demostrar, por lo que nuestra hipótesis en ese sentido es: Existe una diferencia entre la variación porcentual del estado nutricional de los niños y las niñas que recibieron el Programa y la variación porcentual del estado nutricional de los niños y niñas que no lo recibieron.

La desagregación de ésta hipótesis se presenta enseguida, aquí se pueden apreciar las variables de análisis y desde ya se pueden ir intuyendo los requerimientos de información necesarios para el diseño evaluativo:

- El Programa CEN-CINAI tiene un impacto positivo en el estado de nutrición de los niñas y niños que reciben los servicios, ya sea manteniéndolo o mejorándolo, en comparación con los niños y niñas que no lo reciben.
- El Programa CEN-CINAI tiene un impacto positivo en el adecuado desarrollo de los niñas y niños que reciben los servicios, en comparación con los niños y niñas que no lo reciben.
- El Programa CEN-CINAI tiene un impacto positivo en la participación laboral de las madres beneficiarias pertenecientes al Programa, tanto en la permanencia como en la incorporación al mercado laboral, en comparación con las madres que no pertenecen.
- El Programa CEN-CINAI tiene un impacto positivo en el ingreso de los hogares beneficiarios, en comparación con los hogares que no reciben el programa

4.3.1 Alcance de la evaluación.

Siguiendo el esquema propuesto por MIDEPLAN, para elucidar el alcance de la evaluación, se abordan los aspectos centrales sobre los cuales se erige la propuesta de diseño evaluativo.

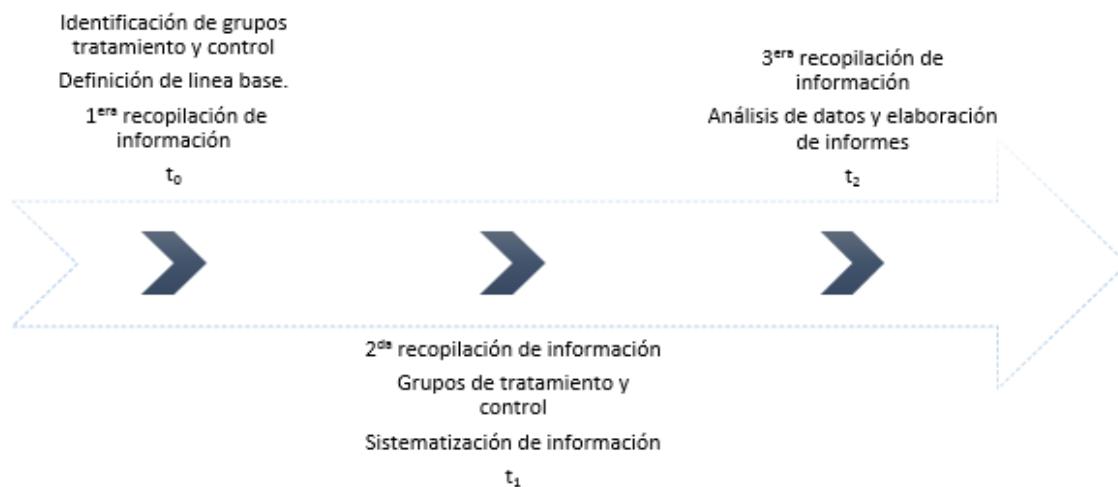
4.3.1.1 Alcance temporal de la evaluación

El periodo de análisis comprendido en la evaluación, se encuentra delimitado por razones de índole política y técnica. Sobre la primera se debe considerar que las administraciones gubernamentales en Costa Rica tienen una periodicidad de cuatro años, por lo que se debe incluir ese escenario para la oportunidad de los resultados de la evaluación.

En primer lugar las prioridades políticas pueden verse modificadas, y subsidiariamente la utilidad de la evaluación puede disminuir o suprimirse en el peor de los casos, lo que vendría a ocasionar una pérdida de recursos y esfuerzos. En caso de que esta consideración sea omitida, se debe tratar como un riesgo o limitación que puede eventualmente incidir de alguna forma la credibilidad y ejecución del estudio en su conjunto.

Las justificaciones técnicas obedecen principalmente a la disponibilidad de información de las variables de resultado que conforman el cuerpo del objeto de estudio. Por tal razón, se plantea que la evaluación tenga un horizonte temporal de dos años; este plazo se podría modificar en virtud de las necesidades institucionales, por lo que se recomienda que en caso de variarse, se mantengan tres momentos (t_0 al mes 1, t_1 a los 10 meses y t_2 a los 22 meses), según la siguiente Figura.

Figura 31: Alcance temporal de la evaluación



Fuente: elaboración propia.

4.3.1.2 Alcance territorial de la evaluación

El ámbito territorial de la intervención es nacional. Por tal motivo, se sugiere que la metodología de evaluación, comprenda una estrategia evaluativa que permita tener la mayor representación posible, involucrando la mayoría de los niveles del entramado institucional así como de los actores mencionados más adelante.

Se debe reconocer que un alcance territorial que involucre a la totalidad del territorio nacional, conlleva el despliegue de gran cantidad de recursos, tanto humanos como de factor tiempo, ya sea para la elaboración de líneas base, el posterior seguimiento y sistematización de información; por lo que en la medida de lo posible se deben ponderar las expectativas en torno a representatividad y validez, tanto interna como externa, de los resultados con la oportunidad y costo de la evaluación.

Dadas las características del Programa CEN-CINAI y a sus dos grandes estrategias de atención (intramuros y extramuros), el presente estudio excluye extramuros debido a las particularidades en las que se brinda el servicio (por la lejanía al establecimiento, las y los funcionarios de CEN CINAI se desplazan una vez al mes a comunidades rurales distantes y en su mayoría se ubican en zonas fronterizas para brindar una sesión educativa, acompañada de alimentación).

La diversidad de mecanismos y acciones presentes bajo la modalidad extramuros, dificulta en términos metodológicos una aproximación precisa al objeto de estudio, la justificación de este énfasis radica principalmente en la movilidad constante de los demandantes de los servicios bajo la modalidad extramuros, lo cual ocasiona que la población objetivo cambie en términos geográficos, siendo este un obstáculo para la conformación de un grupo de comparación adecuado y solvente en términos técnicos.

4.3.1.3 Alcance poblacional (actores e involucrados principales)

Los actores involucrados se agrupan en torno a tres categorías, a saber: internos, externos y usuarios o destinatarios del programa.

Por los interesados **internos** se entiende a los entes institucionales involucrados con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Programa, siendo el principal representante la DN CEN-CINAI, acompañada por el Ministerio de Salud, al ser el ente que orgánica y políticamente es responsable del Programa. Dentro de esta categoría se encuentran los funcionarios del CEN CINAI en sus niveles Central, Regional y Local, de las nueve regiones del Ministerio de Salud.

El interés de estos actores se centra en acceder a información sobre la cuantificación del impacto del programa sobre su población objetivo, determinando su grado de efectividad, con miras a la legitimación de la intervención, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

En la categoría de actores **externos** se encuentran las instituciones que de alguna u otra manera están vinculadas con la temática de la niñez e infancia en el país y que por su naturaleza se ubican en un ámbito institucional nacional (Patronato Nacional de la Infancia, DINADECO, MEP, INAMU, IMAS, DH, FODESAF, CGR, entre otras) como fuera de él, por ejemplo organismos internacionales (PNUD, UNICEF), organizaciones no gubernamentales (PEN, PANIAMOR), la academia (UCR, INCAP, AED), entre otros.

El interés de este grupo de actores es acceder a información actualizada en la temática de la niñez que apoye eventuales acciones por emprender en el campo de la infancia, así como la toma de decisiones, orientaciones y fiscalización de políticas públicas con base en evidencia.

En la última categoría se encuentran los propios **destinatarios de la intervención**, los niños y niñas que se encuentran dentro del programa, las madres, padres o tutores de éstos. El interés medular de esta población sobre la evaluación es acceder a información que oriente posibles acciones para la mejora de la intervención, así como los grados en que ésta les aporta beneficios.

Figura 32: Actores de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

4.3.2 Recursos³²

Baker (2000: 18), menciona que “financiar una evaluación del impacto sigue siendo un problema difícil para los administradores de programas, al igual que para las contrapartidas de los clientes. El problema financiero se ve agravado por la dificultad general de obtener los datos sobre costos de la evaluación. Y quizás el problema más engorroso surge de la disposición de fondos públicos para la evaluación”. A partir de esta reflexión, en el siguiente cuadro se podrá encontrar una estimación de los costos para llevar a cabo la evaluación, misma que constituye una aproximación básica.

Cuadro 20: Recursos para la evaluación

Recurso	Cant	Plazo	Monto	Total
1. Investigador principal	1	9 meses	\$3.000	\$27.000
2. Experto en economía	1	9 meses	\$1.500	\$13.500
3. Experto en evaluación	1	9 meses	\$1.500	\$13.500
4. Experto en nutrición y desarrollo	1	5 meses	\$1.000	\$5.000
5. Asistentes de investigación	3	5 meses	\$800	\$12.000
6. Pilotaje de instrumentos	1	2 semanas	\$2000	\$2.000
7. Materiales de encuesta				\$2.000
8. Encuestas	1500 *		\$20 c/u	\$30.000
9. Codificación, entrada de datos, procesamiento de datos	3	2 semanas	\$300	\$900
10. Comunicaciones (internet, teléfono)				\$500
11. Impresión (edición)				\$1.100
12. Gastos varios (imprevistos)				\$1.000
Total				\$108.500

Fuente: Elaboración propia, con base en Baker (2010)

Se quiere cerrar esta sección con una reseña de la “Guía Gerencial para la Evaluación de Programas” del Ministerio de Salud y Servicios Humanos estadounidense (2001, p. 10) la cual indica que:

Desafortunadamente, no es posible especificar exactamente cuánto dinero se necesita para implementar una evaluación. El monto requerido depende de múltiples factores, los cuales incluyen los aspectos del programa que se decidan evaluar, el tamaño del programa (esto es: el número de funcionarios, beneficiarios, componentes y servicios), la cantidad de resultados que se quieran medir, quién conduce la evaluación y la capacidad para disponer de recursos de la institución ejecutora. Los costos también varían en orden de las diferencias económicas en las comunidades y la ubicación geográfica. (trad. propia)

³² Esta estimación presupuestaria constituye un punto de referencia, de alguna forma ilustrativa, por lo que no se debería tomar como definitiva. Igualmente cabe indicar que se deben considerar los recursos institucionales que darán soporte al estudio.

4.3.3 Matriz de evaluación.

Con base a la formulación de las preguntas y criterios establecidos, se puede afinar la matriz de evaluación concreta presentando indicadores, técnicas y fuentes específicas con que se pueden obtener respuesta a dichas preguntas. Se presentan así dichos elementos para apreciar la conexión entre éstos de forma mucho más clara. Se conviene en afirmar que la matriz de evaluación es una herramienta práctica para guiar el diseño de la evaluación y garantizar su sistematicidad (peor no debe confundirse con el diseño metodológico en si). (Murciano, 2015)

¿Qué es una matriz? Según el DRAE “matriz” es muchas cosas, pero entre ellas es “un molde en el que se funden objetos de metal que han de ser idénticos” y también “un molde de cualquier clase con el que se da forma a algo”. De manera particular, en matemáticas es “un conjunto de números o símbolos algebraicos colocados en líneas horizontales y verticales y dispuestos en forma de rectángulo”. Pues en evaluación una matriz es ambas cosas: el molde que define los procedimientos de la evaluación y que además adopta la forma de un rectángulo de dos ejes en el que se describe el plan de actuación...De manera muy simple podemos decir que las matrices se encabezan (en la primera fila horizontal) con cada uno de los componentes del diseño metodológico de la evaluación, por ejemplo los objetivos, las preguntas a formular, los indicadores que se van a utilizar, las fuentes de información, los criterios metodológicos para obtener los datos (Comas, 2008, p. 55)

Cuadro 21: Matriz de Evaluación

<i>Criterio</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fuente de información</i>	<i>Técnicas e instrumentos</i>
Impacto	1) ¿Cuál es el impacto del programa en el estado nutricional de los niños en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de niños y niñas (clientes) atendidos por tipo de servicio. - Estado Nutricional de los Clientes Menores de 5 años por género e indicador P/E, P/T, T/E, Índice de Masa Corporal (kg/mts2) - Porcentaje de niños y niñas que presentan retardo en talla o desnutrición, o delgadez, por grupo de edad - Tamaño de Grupo Familiar - Nivel Educativo de la Madre - Ocupación del Jefe del Grupo Familiar - Rango de Ingreso per cápita reportado por Grupo Familiar - Nacionalidad de los Padres y Madres - Percepción del impacto de los servicios por clientes y beneficiarios. - Grado de aceptación de los servicios - Grado de satisfacción en la provisión de los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones antropométricas del estado nutricional de los clientes y grupo de control. - Estudio “Efectos del Estado Nutricional” - Estudio “satisfacción de clientes y beneficiarios” - Estudio “Datos básicos de la DN-CEN-CINAI 2013” - Encuesta Nacional de Hogares 2015 - Estudio de Caracterización de beneficiarios CEN-CINAI* 	<p>Revisión bibliográfica y Análisis documental</p> <p>Encuesta</p> <p>-Cuestionario a beneficiarios madres y encargados de los niños y niñas-</p> <p>Observación</p> <p>-Guía de observación-</p> <p>Entrevistas</p> <p>-Beneficiarios, ejecutores y actores externos-</p>
	2) ¿Cuál es el impacto del programa en el adecuado crecimiento y desarrollo de los niños en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de niños y niñas (clientes) atendidos por tipo de servicio. - Número de clientes menores de 6 años con nivel de desarrollo bajo en alguna de las áreas, según grupo de edad y género. - Número de clientes evaluados en la agudeza visual y prueba auditiva por grupo de edad, género y tipo de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de efectos del desarrollo de la DN-CEN-CINAI - Evaluación del desarrollo infantil - Evaluación auditiva, visual y de lenguaje (Pruebas de lenguaje, cognitiva, psicomotriz y socioemocional) 	<p>Revisión bibliográfica-análisis documental</p> <p>Encuesta</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas a profundidad</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Tamaño de Grupo Familiar que reciben los servicios - Indicadores según áreas de desarrollo infantil: lenguaje, motora gruesa, motora fina, socio-afectivo, cognoscitivo y habilidades sociales - Percepción del impacto de los servicios por clientes y beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de satisfacción de clientes y beneficiarios - Datos básicos de la DN-CEN-CINAI - Estudio de Caracterización de beneficiarios CEN-CINAI* 	
3) ¿Cuál es el impacto del programa en la participación laboral y permanencia en el empleo de las madres participantes en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de mujeres beneficiarias (Embarazadas o en periodo de lactancia), por tipo de servicio. - Tamaño de Grupo Familiar - Edad de la madre o encargada - Nivel Educativo de la madre o encargada - Ocupación del Jefe del Grupo Familiar de los clientes que reciben servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de satisfacción de clientes y beneficiarios - Datos básicos de la DN-CEN-CINAI - Estudio de Caracterización de beneficiarios CEN-CINAI* 	<p>Revisión bibliográfica y Análisis documental</p> <p>Encuesta</p> <p>-Cuestionario a beneficiarios madres y encargados de los niños y niñas-</p>
4) ¿Cuál es el impacto del programa en el acceso a oportunidades de estudio y su permanencia de las madres participantes en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso salarial mensual per cápita - Cantidad de miembros del hogar que trabajan - Cantidad de horas laborales semanales por miembro del hogar - Tipo de contratos laborales - Cantidad de horas de estudio semanal - Tipo de asegurado social - Nacionalidad de los Padres y Madres de los niños y niñas que reciben servicios 		<p>Entrevistas</p> <p>-Beneficiarios, ejecutores y actores externos del programas-</p>
5) ¿Cuál es el impacto del programa en el ingreso de la madre o encargado del niño?	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción del impacto de los servicios por clientes y beneficiarios. - Grado de satisfacción en la provisión de los servicios 		<p>Observación</p>

4.3.4 Estrategia de evaluación

Baker (2000, p. 16) menciona que emprender un estudio de evaluación del impacto puede ser bastante difícil y costoso, ya que en cada etapa del proceso surgirán problemas para implementarlo. Estas dificultades ponen de relieve la importancia de contar con un estudio bien diseñado, un equipo comprometido y muy calificado y una buena comunicación entre los miembros del equipo de evaluación.

A partir de lo anterior se propone estructurar la evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI en cuatro Fases, las cuales articulan metodológicamente el procedimiento evaluativo. Las cuales se presentan a continuación con sus respectivos contenidos y anotaciones metodológicas orientativas. Esta propuesta tiene un carácter preliminar, por lo que únicamente pretende abordar aspectos básicos.

Fase I: Plan de trabajo

Se espera en esta fase que los responsables técnicos de ejecutar la evaluación, en primera instancia analicen la información facilitada por la institución ejecutora del Programa, de forma tal que se pueda llegar a un nivel de comprensión del encargo. Es por ello que esta fase echa mano de la revisión bibliográfica y el análisis documental como principales técnicas. De este análisis se debe desprender aspectos relacionados con la concreción de la planificación e instrumentalización de la evaluación, materializados en un producto concreto denominado Plan de Trabajo, el cual debe contener al menos los siguientes elementos:

- La descripción del diseño metodológico detallando: objetivos, estrategia, muestreo cuantitativo y cualitativo, procedimientos, recursos, instrumentos de recopilación y análisis de información, así como la matriz de evaluación.
- Un cronograma detallado del plan de trabajo que contemple etapas, actividades, responsables, plazos, fecha de entrega de productos e informes.
- Mecanismos de control de calidad, coordinación y requerimientos específicos de comunicación entre las partes involucradas en la gestión de la evaluación.

Fase II: Recopilación y análisis de información

La finalidad central de esta fase es justamente la aplicación de las técnicas para la recopilación de la información correspondiente, así como su análisis y sistematización. Entendiendo que esta fase requiere distintos momentos en el tiempo para su culminación y el abordaje de distintos actores, se recomienda establecer los mecanismos de coordinación necesarios para asegurar el acceso y disponibilidad de los datos a lo largo del tiempo; así como de constante interacción entre las partes para aumentar la viabilidad y éxito del proceso.

Fase III: Elaboración de informes de evaluación

Una vez la información se encuentre sistematizada, corresponde la elaboración de los informes de evaluación, para lo cual se espera abarcar tres niveles de documentos según lo siguiente:

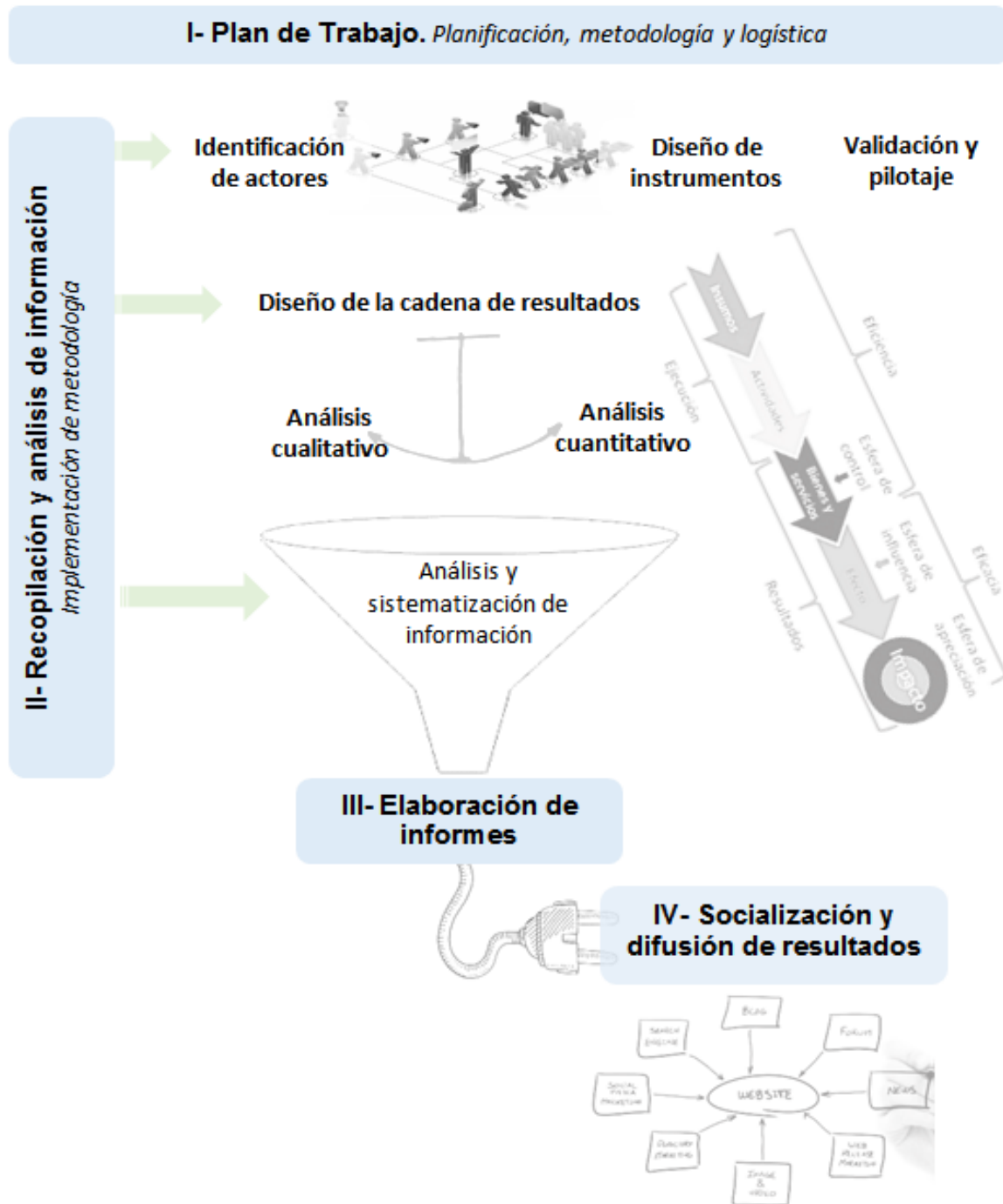
- El informe borrador, el cual plasma de manera inicial el proceso evaluativo en su conjunto, destacando la descripción de la metodología así como las fuentes, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Sobre este informe se realiza un análisis por las contrapartes para su debida retroalimentación.
- Informe final, el cual consiste en la versión definitiva del informe de evaluación, incorporando las diversas perspectivas y actores que brindaron sus aportes o retroalimentación.
- Informe ejecutivo, mismo que se desprende del informe final e incluye información de los aspectos fundamentales resultantes de la evaluación, su análisis y las recomendaciones, este documento tiene la finalidad de distribuirse a nivel estratégico, por tanto debe ser resumido.

Fase IV: Socialización y difusión de resultados

Una vez definido el informe final y ejecutivo, inicia la fase de socialización de resultados a los actores implicados en el proceso de evaluación. Esta fase refiere a la devolución de la información contenida en los informes tanto a nivel de autoridades políticas (ministros o toma de decisiones), ejecutores del programa (funcionarios) como de beneficiarios, así otros agentes relacionados con la temática. Para ello los responsables de la difusión deben elaborar una estrategia que integre diversos medios de divulgación y comunicación según el actor destinatario de la información.

En la siguiente figura se esquematiza el plan de trabajo.

Figura 33: Estrategia de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

4.3.5 Diseño metodológico

Para que la evaluación sea “correcta” debe cumplirse ciertos criterios metodológicos, sobre este aspecto Lincoln y Guba (1985, p. 14) determinan cuatro criterios:

Veracidad: hace referencia al rigor de los resultados y de los procedimientos utilizados. Se corresponde con los criterios de validez interna y credibilidad de metodologías empírico-analíticas y socio-críticas, respectivamente.

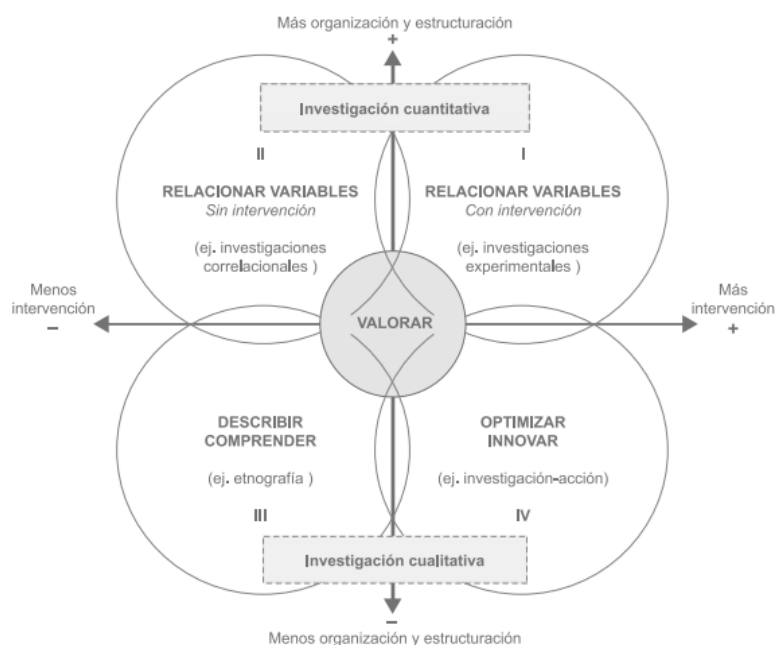
Aplicabilidad: pretende asegurar la relevancia y generalización de los resultados de la investigación en otros contextos.

Consistencia: hace referencia a la estabilidad de los resultados, es decir, en qué medida los resultados se repetirán si volvemos a elaborar el estudio en un contexto similar.

Neutralidad: más conocido como objetividad. A pesar de no poder asegurarse totalmente, queda reflejado en la utilización de técnicas y procedimientos intersubjetivos.

Teniendo en cuenta estos criterios, en el diseño metodológico para la evaluación de impacto del Programa CEN-CINAI se propone la aplicación ordenada y secuencial de una serie de técnicas de investigación, recopilación, tratamiento y análisis de la información bajo una aproximación mixta (ver figura 34), el cual como se ha visto se fundamenta en la combinación de técnicas de corte cuantitativo y cualitativas.

Figura 34: Paradigmas de investigación



Fuente: Rodríguez, D. y Valdeoriola, J. (2008)

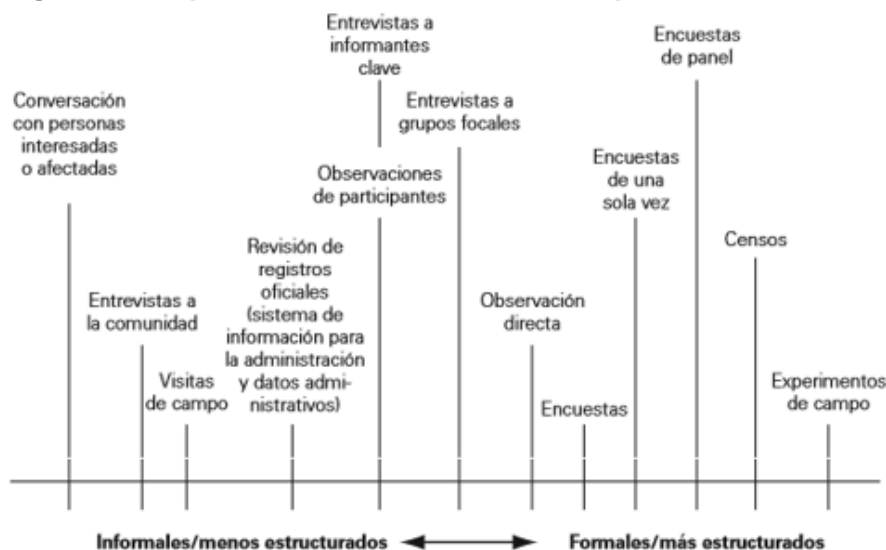
Como se visualiza en la figura anterior, cada uno de los enfoques apunta a la comprensión de ámbitos de alguna forma distintos, por lo que sería natural encontrar que las aproximaciones mixtas o combinadas permiten aumentar la confiabilidad de los datos y la

validez de los hallazgos y las recomendaciones, además de ampliar y profundizar la comprensión de los procesos a través de los cuales se logran los resultados e impactos de un programa, y su afectación por el contexto de implementación. Bamberger (2012, p. 1).

Por lo que se seguirá un enfoque mixto de evaluación, a la hora de la recolección, el análisis y la interpretación de los datos para llevar a cabo el estudio. Al respecto Bamberger (2012, p. 3) menciona que “es muy habitual combinar métodos de recolección de datos para realizar una evaluación mixta, pero también es posible combinar marcos conceptuales, desarrollos de hipótesis, análisis de datos o marcos para la interpretación de los hallazgos de la evaluación”. Adicionalmente es común encontrar la combinación ente ambos métodos para lograr una aproximación más certera de la realidad social sobre la cual se pretende acercarse. Britto, et al. (2014, p. 3) mencionan que actualmente se valora a la evaluación como un proceso amplio y global, en el que se aprecia tanto el abordaje cuantitativo como el cualitativo, incluso, utilizando métodos mixtos en los que se recurre a ambos tipos metodológicos para lograr una comprensión más profunda del objeto de estudio sin perder la capacidad de realizar generalizaciones.

Teniendo en cuenta la importancia de la combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos para una evaluación más óptima, se procede a describir los principales rasgos del análisis bajo cada uno de los enfoques. No sin antes mencionar lo señalado por Baker (2000, p. 22) sobre la elección de metodologías, la cual se encuentra condicionada por las preguntas, secuencia cronológica, restricciones presupuestarias y capacidad de implementación de la evaluación; además de ello, incluso después que se ha determinado el diseño de la evaluación y se ha incorporado al proyecto, se debe estar preparado para ser flexibles y modificar el diseño al ritmo que la implementación del proyecto demande. A raíz de ello, y considerando la gama de técnicas e instrumentos para los diseños evaluativos y esta capacidad adaptativa según lo imponga la marcha de la intervención y la propia evaluación, se expone la siguiente figura, misma que hace una reseña del abanico de opciones a tener en cuenta para la práctica evaluatoria.

Figura 35: Espectro de los métodos de recopilación de datos



Fuente: BM (2009, p. 109)

4.3.5.1 Análisis cuantitativo

En este apartado inicialmente se indican las variables sobre las cuales se proponen establecer la valoración del impacto del Programa, seguido de ello, se introducen los dos métodos de evaluación de impacto a utilizar, una descripción básica de su funcionamiento y supuestos que asume el método, así como una operacionalización básica, lo cual se espera sirva de base para comprender el “paso a paso” que se debe seguir para su aplicación.

Se realiza un “descarte” entre las distintas alternativas posibles que fueron descritas en el marco teórico, el cual fundamenta las opciones seleccionadas, para finalizar con una breve indicación de los datos requeridos para llevarlo a cabo. Se recalca aquí que el propósito de esta investigación se centra en la definición del modelo evaluativo, la orientación de esta sección tiene una finalidad eminentemente teórica, se advierte que la aplicación del modelo en la práctica conlleva un desarrollo del mismo.

Las **variables de resultado** sobre las cuales se analizará el impacto del Programa son:

1. Nutrición
2. Crecimiento y desarrollo infantil
3. Acceso a empleo y educación
4. Ingresos de madres

Diseño experimental – diferencia de medias

Una evaluación que pueda establecer rigurosamente el efecto causal del programa, requiere construir un grupo de control con características observables y no observables idénticas a las del grupo de tratamiento. Esto se puede lograr mediante la aleatorización (Ver Figura 21) en la entrega de los servicios que brinda el programa.

A través de este proceso se podría establecer que las diferencias posteriores entre ambos grupos obedecen o han sido generadas por el Programa. Baker (2000:2) menciona que la principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados, puesto que el efecto del programa sobre el resultado que se evalúa se puede medir a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y el grupo de control.

El procedimiento de aleatorización constituye una manera de asegurar que el efecto que se estima es causal, dado que por construcción elimina el sesgo de selección. Por ese motivo, el **diseño experimental** es el ideal para realizar evaluaciones de impacto. Sin embargo para evaluar el impacto del CEN-CINAI con esta metodología es necesario tener en cuenta tres elementos clave:

1. Las consideraciones éticas que se anteponen a este tipo de estudios, dado que la aleatorización implicaría, establecer criterios y a partir de ellos discriminar a la población a la cual se le brindan los servicios, esto para obtener un contrafactual

“puro”. Al tener el programa una orientación social (protección y nutrición infantil) lleva a que esta decisión en su perspectiva política sea sujeta a diversos cálculos, que se presupone implicarían un reto a superar para la viabilidad del estudio.

2. La introducción de variantes sustantivas al proceso de selección de beneficiarios resultaría complejo, lo que vendría a reducir las posibilidades de implementación del estudio. En referencia a este aspecto se deben reconocer la presencia de filtros para el ingreso de la población al programa, lo que puede implicar la generación de determinados sesgos de selección que se deberían administrar para asegurar la validez (externa e interna) de las estimaciones.
3. Adicionalmente a lo anterior, otra alternativa sería disponer de un exceso de demanda de los servicios del programa que permitiera la asignación aleatoria entre grupos. En la actualidad el proceso de ingreso al programa complicaría la definición y continuidad del denominado grupo de control por exceso de demanda, debido a que existe volatilidad en las listas de espera.

Sobre este último punto se comenta que las posibilidades para plantear un estudio de demanda de los servicios son reducidos, en razón del acceso a recursos y capacidad instalada del Ministerio de Salud, adicionalmente el proceso de reestructuración por el que pasa la DN CEN-CINAI supone un periodo de ajuste organizacional, en el cual no sería viable optar por esta alternativa. Igualmente el propósito y naturaleza del Programa, lleva a que la demanda por los servicios sea minimizada y cubierta, por lo que dentro del contexto actual, a fin de establecer el estudio de impacto se limite el acceso al Programa a beneficiarios que lo necesitan sería una limitante considerable.

Principalmente por estas tres razones la aplicación de un método experimental para el diseño de evaluación quedaría descartada. Esto lleva a los métodos no experimentales, habiendo ya indicado que éstos pueden tener algunos sesgos debido a que por lo general no pueden controlar por completo los efectos de características no observables.

Al margen de lo anterior se quiere indicar que en términos precisos, cuando se habla de un grupo de control se remite a un diseño experimental, y bajo el amparo de los diseños cuasi-experimentales lo técnicamente correcto es referirse a un grupo de comparación, haciendo esa aclaración, se desarrollará el siguiente apartado.

Diseños cuasi-experimentales

Baker (2000) menciona que la ventaja principal de los diseños cuasi experimentales es que se pueden basar en fuentes de datos existentes y, por lo tanto, a menudo son más rápido y menos costosos en implementar. Además, se pueden realizar una vez que el programa se ha implementado, a condición de que existan suficientes datos. Por otra parte:

Las desventajas principales de las técnicas cuasi experimentales son que (a) con frecuencia se reduce la confiabilidad de los resultados, puesto que la metodología es menos sólida estadísticamente, (b) los métodos pueden ser estadísticamente complejos y (c) conllevan un problema de sesgo de selección. Al generar un grupo de comparación en lugar de asignarlo aleatoriamente, hay muchos factores que pueden afectar la confiabilidad de los resultados. La complejidad estadística requiere conocimientos especializados considerables en el diseño de la evaluación y el análisis e interpretación de los resultados. Esto no siempre es posible, especialmente en las condiciones de los países en desarrollo. (Baker: 2000:4)

Dentro de los diseños cuasi-experimentales que se expusieron en el capítulo IV, se encuentran: **Antes y después**, el cual consiste en comparar las variables de resultado en dos momentos distintos sobre los propios participantes del Programa;³³ **Serie temporales**, que intenta explicar los cambios en la variable de resultado a través de la colección de observaciones recogidas secuencialmente en el tiempo en un mismo grupo; **Diferencia simple**, donde se compara la variable de resultado en los beneficiarios y no beneficiarios del programa una vez implementado.

En los primeros dos modelos se denota la ausencia de un grupo de comparación para la realización de las estimaciones del impacto del programa, y en el último existen supuestos fuertes que pueden llevar a estimaciones sesgadas de los impactos del programa; por estas razones se descartan estos diseños para aplicar en el CEN-CINAI. Este descarte se basa en la rigurosidad y los grados validez bajos de estas estimaciones, esto no implica que no se puedan llevar a cabo, ni resulten válidos para la medición de las variables de resultado del programa.

Un diseño cuasi-experimental que cuenta con mayor aceptación, es el de **regresión discontinua**, en el que se define el grupo de comparación a través de criterios específicos medibles. Su principal característica es que existe una “línea de corte” (o índice de elegibilidad) que determina si un individuo participa o no en el programa, y esta línea la que define los grupos; la medición se realiza comparando las variables de resultado de ambos grupos después de que la intervención ha tenido lugar. El CEN-CINAI actualmente no cuenta con la denominada “línea de corte”, por lo que no sería posible aplicar este modelo.

Una vez descritos los modelos, así como la justificación técnica que sostiene su descarte; se exponen a continuación los métodos que se proponen realizar para la evaluación del

³³ Como se ha mencionado, en este caso se emplean métodos estadísticos para evaluar si existe algún cambio significativo en algunas variables esenciales en el tiempo. Este enfoque con frecuencia entrega resultados sesgados, porque se supone que de no mediar el programa, los indicadores de comportamiento habrían retomado sus valores del periodo anterior a la crisis. Baker (2000:11)

Programa CEN-CINAI, explicando sus alcances o principales orientaciones metodológicas, así como algunos requisitos técnicos y operativos a considerar para su aplicación. Antes de ello se repasa un apunte de Rodríguez (2012) sobre los diseños cuasi-experimentales:

Mientras que los experimentos aleatorios suelen exigir una recogida de datos original, la gran mayoría de las evaluaciones cuasi-experimentales utilizan datos secundarios previamente recogidos en las estadísticas oficiales del país de que se trate, censos y encuestas y también registros administrativos...en función del ámbito territorial de la evaluación y otras fuentes similares. Al tratarse de evaluaciones ex post, permiten utilizar la propia información generada en la puesta en marcha del programa que se trata de evaluar y la de la gestión de las prestaciones que contempla el mismo. En este sentido, disminuye los costes de la evaluación, y permite aprovechar la información disponible con otros fines, aunque debe tenerse en cuenta la gran cantidad de transformaciones necesarias para convertir registros administrativos en bases de datos utilizables en la evaluación empírica. (Rodríguez, 2012, p. 10)

Para la definición de los siguientes métodos se ha tomado en consideración el contexto institucional y las posibilidades dentro de este para su concreción en términos de acceso a los datos, así como la adaptación a (o integración en) procesos ya existentes, además éstos por si mismos cuentan con grados de rigurosidad y difusión amplios, por lo que se espera estos sean alicientes para su posterior aplicación.

Matching

Como se describió en el Capítulo IV, el matching realiza una comparación entre dos grupos, buscando emparejar cada participante con aquellos no participantes similares a él –con base en características observables-, por lo que la diferencia entre las medias de las variables de resultado de los dos grupos vendría a ser la estimación del efecto de la intervención. El supuesto a asumir bajo este método de estimación sería que no hay ninguna variable relevante no observable que difiera sistemáticamente entre el grupo de tratamiento y el de comparación y que sobre todo, además de diferir, sea una variable que afecte a los resultados del programa, o sea una variable determinante para el impacto.

La aplicación del matching elimina las diferencias observables en la construcción de grupos de comparación, es decir corrige las diferencias entre el grupo de beneficiarios y el grupo de comparación. Este tiene por objeto comparar la situación de cada beneficiario de un programa con la de individuos similares en sus características o atributos relevantes que se utilizaron en la selección de los beneficiarios del programa. Entonces para cada participante se selecciona al individuo que presenta la menor distancia en esas características respecto de las que presentan los beneficiarios, en ambos casos antes del programa.

La técnica de matching presenta dos limitaciones, una es que puede ser costoso y prolongado encontrar a los individuos que servirán de comparación cuando se deben revisar muchas características, haciendo muy difícil o imposible su aplicación. Para resolverlo se utiliza el método de propensity score el que, en términos generales, mide la probabilidad de participar en el programa considerando los valores pre-programa de las variables relevantes a este.

La segunda limitación es el denominado problema de sesgos de selección. Obedece a situaciones en que variables no observadas terminan haciendo una diferencia entre quienes participan y quienes forman parte del grupo de comparación, diferencias que afectan los resultados.

A contrapelo de lo anterior, cabe mencionar que permite aprovechar una información que ya existe, procedente de la gestión y puesta en marcha del programa que no se tiene a priori, con lo que elementos desconocidos del proceso que puedan producir disfunciones, es factible que sean tenidos en cuenta introduciéndolos como información adicional que permita una evaluación más realista y certera. (Rodríguez, 2012, p. 8)

Teniendo en cuenta que el Programa CEN-CINAI se estructura en tres distintos servicios (Nutrición preventiva; Atención y protección infantil; y Promoción del crecimiento y desarrollo infantil), se propone utilizar este método para conocer el impacto del programa sobre los participantes del programa, utilizando variables de resultado del crecimiento y desarrollo de los niños, de esta manera se podría determinar el grado de efectividad de los servicios de manera individual o mediante su combinación, en dos niveles: el tiempo de exposición del programa y la “cantidad” de servicios recibidos.

Las estimaciones brindarían información sobre el efecto en la duración o la intensidad al tratamiento, identificando intencionadamente subconjuntos en el grupo de tratamiento que tienen distintos tipos de exposición (larga y corta) o intensidad al programa (uno o más servicios). Lo cual podría establecer la importancia relativa de los distintos servicios del programa así como su exposición al mismo sobre el bienestar de los beneficiarios.

Además de proporcionar estimaciones directas de los efectos del programa sobre los resultados relevantes, con estos métodos también se pueden abordar una gran variedad de cuestiones relacionadas y complementarias con los objetivos fundamentales de la intervención. Por ejemplo, si algunas de las intervenciones son más eficaces para determinados grupos particulares ó individuos con características específicas que para otros. Además de conocer los posibles factores que quedan fuera del control de los responsables y pueden influir en los resultados y cómo puede modificarse la intervención para tenerlos en cuenta. (Rodríguez, 2012, p. 8)

Este tipo de análisis constituye evidencia para la toma de decisiones estratégica sobre la implementación del programa. Por ejemplo se podría determinar los efectos que tiene para los niños que reciben Atención y Protección Infantil, contra uno que solo recibe Nutrición. O los efectos que tiene sobre los niños que han recibido Atención y Protección Infantil durante tres o más años, sobre uno que tiene un año de recibirlo. Una hipótesis que se podría plantear, a partir de este método, sería que el grupo de tratamiento tiene un incremento en la probabilidad de mejorar para situarse por encima de la media según lo esperado para su edad, respecto al grupo de comparación. Al respecto se plantea la siguiente premisa:

La combinación de estrategias: aumento de la capacidad de compra de alimentos, vigilancia del crecimiento, fomento de la salud, entrega de suplemento nutricional en periodos críticos del crecimiento, en forma simultánea y sostenible debieran ser la premisa fundamental de todo programa³⁴. Esta combinación de estrategias deberían tener un efecto potenciador en el crecimiento del niño y el impacto debiera ser mayor en poblaciones con mayores deficiencias nutricionales. (Galván y Amigo, 2007, p. 323)

Este método aumentaría la calidad de su diseño, en la medida que se pueda establecer un grupo de comparación que no reciba los servicios del programa, y a partir de ahí se realicen las comparaciones entre los grupos (por ejm: tratados 1 y 2 vrs comparación). Una aproximación inicial a este grupo de comparación puede encontrarse en los perfiles o solicitudes que no cumplen con los requisitos de entrada y que sin embargo se encuentran bajo la línea de pobreza, estos de alguna forma vienen a conformar las listas de espera del programa, y podrían fungir como un contrafactual aceptable. Este grupo cuenta con todas las variables de medición, puesto que para someterse al análisis de selección de beneficiarios deben disponer de ello, sin embargo se tendría el momento inicial de medición, siendo necesario “levantar” la información para otros momentos.

Otra alternativa para posibilitar el matching sería identificar una base de datos con la información requerida (variables de resultado en población específica) que permita la semejanza de las unidades de análisis; por ejemplo se podría indagar la posibilidad de un

³⁴ Sguassero, Y., de Onis, M., y Carroli, G. (2005). Community-based supplementary feeding for promoting the growth of young children in developing countries. *Cochrane Database Syst Rev.* 2005; 4: CD005039.

cruce de información disponible en el INEC y los servicios de salud del país, los cuales cuentan con datos confiables. Se parte de la existencia de posibilidades reales de estas fuentes para conformar un grupo de comparación, es decir, el volumen de datos, la medición de variables y los momentos en que es relevada la información cumplen con los criterios para la realización de las estimaciones objeto de lo planteado a continuación.

El análisis como tal se realizaría primeramente estratificando los datos dentro de cada celda (ver cuadro 22) definida para cada valor de la edad (X), en este caso, dado que las pruebas de crecimiento y desarrollo se aplican a niños entre el rango de 1 a 6 años se opta por mantener este parámetro, comprendiendo que para realizar el análisis a otro rango de edad habría que establecer el denominador común de las pruebas que homologue la información disponible.

Dentro de cada celda se debe calcular la diferencia en la variable de resultado (Y), promedio, esta información actualmente se recopila y se encuentra en formato digital, entre el grupo de tratamiento y el de comparación. Finalmente se obtiene el promedio de estas diferencias con respecto a la distribución de X (edad), en la población de las unidades tratadas, es decir, en el grupo sobre el cual se desea realizar la medición.

La base de datos para este tipo de estimaciones estaría conformada por información sobre:

- a. Edad (1 a 6)
- b. Sexo (M=0/ H=1)
- c. Variables de desarrollo (Y)
 - Motora fina, motora gruesa, habilidades sociales, lenguaje, cognoscitiva (ejemplo en la tabla) y socio afectiva.

Cuadro 22: Propuesta para datos de matching

Edad	Y = cognoscitiva	Mujer = 0	Hombre = 1
1	No recibe (0)		
	Recibe (1)		
	Recibe (2)		
2	No recibe (0)		
	Recibe (1)		
	Recibe (2)		
...	...		
6	No recibe (0)		
	Recibe (1)		
	Recibe (2)		

Fuente: Elaboración propia

Aplicación

Para realizar el análisis, se puede utilizar dos formas plataformas de cálculo (Excel y Stata).
Stata: para obtener la media de “Y” para cada celda, utilizando la siguiente ecuación: *bysort sexo edad trata: summ Y_i*

Donde:

- *bysort*: comando utilizado para ordenar.
- *sexo*: variable que indica el sexo
- *edad*: edad (de 1 a 6 años)
- *trata*: tratamiento (Y₁ : tratado, Y₀: no tratado)
- *summ*: comando de resumen estadístico de la media.
- Y: Variable de desarrollo (después del tratamiento).

Excel: para estimar la diferencias de medias y respectiva ponderación. La ecuación para realizar este paso es la siguiente: $\sum X_i P_i = \text{Valor de Y ponderado}$

Cuadro 23: Operacionalización del matching

X = Edad	Y = Cogn	Sexo		Dif medias ¹	Pond ²	Valor de Y
	Y ₀ tratado Y ₁ No tratado			X _i	P _i	X _i *P _i
1 a 6 años	0					
	1					
Tamaño de la muestra (n) =						
Total						

1/ Diferencia de la media de Y del grupo de tratamiento y comparación según edad y sexo

2/ Peso de la muestra para el grupo de edad según tamaño (n)

Fuente: Elaboración propia

Donde

- X_i = Diferencia de la media de Y entre tratamiento y comparación (edad y sexo).
- P_i = Ponderación
- X_i * P_i = Valor de la variable de resultado (Y)

Debido a que la estimación utilizando Excel no permite conocer el grado de significancia de los resultados, se debe utilizar Stata para conocer el grado de significancia, es decir, conocer si el valor de Y es significativo. Lo cual se realiza de la siguiente forma:

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1(X_i) + u_i$$

Donde:

- Y_i = Promedio del tratamiento sobre los tratados de la variable de desarrollo.
- α_i = Intercepto
- X_i = Variables explicativas: edad y sexo
- u_i = Término de error

El cuadro 24, ilustra la cantidad de niños que recibieron los servicios, agrupados según su nacionalidad, esta información puede usarse de base para realizar lo mencionado arriba.

Cuadro 24: Nacionalidad de los beneficiarios de CEN-CINAI
Según servicio y años 2010-2013

AÑO	Nacionalidad	Atención y Protección Infantil		Comidas Servidas		Distribución Leche		Distr. Paquetes DAF	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
2010 (n=111771)	Costarricense	17203	96,7	9822	97,8	76822	97,3	4899	98,0
	Extranjero	594	3,3	219	2,2	2114	2,7	98	2,0
	Total	17797	100	10041	100	78936	100	4997	100
2011 (n=109799)	Costarricense	16320	96,3	9266	97,5	72949	97,4	6614	98,1
	Extranjero	626	3,7	237	2,5	1909	2,6	131	1,9
	Total	16946	100	9503	100	74858	100	6745	100
2013 (n=116349)	Costarricense	16757	97,5	9521	98,5	77325	98,3	9265	98,5
	Extranjero	431	2,5	149	1,5	1335	1,7	139	1,5
	Total	17188	100	9670	100	78660	100	9404	100

Fuente: DN CEN-CINAI (2015)

Diferencias en diferencias

Para este método se requiere disponer de información del grupo de comparación y tratamiento antes y después de que se produzca el programa para comparar sus resultados. La variable de medición se concentra en el estado nutricional de los niños y niñas. Anualmente se lleva a cabo un proceso de selección de los beneficiarios y es aquí donde se requeriría una adaptación a este proceso de selección, incorporando a la metodología actual algunas variables específicas de medición y estableciendo los grupos de tratamiento y de comparación.

El análisis consistiría en calcular las diferencias en la evolución temporal de cada grupo antes de la implementación (primera diferencia) para posteriormente ver el diferencial en el crecimiento que se produjo entre ambos grupos (segunda diferencia). El tiempo entre una y otra medición es la clave para la determinación del impacto del programa, según consultas a funcionarias de la DN CEN-CINAI se espera que el programa demuestre una incidencia entre los 5 y 6 meses aproximadamente, por lo que se estima conveniente apegarse al criterio experto para el planteamiento del diseño.

Bajo este análisis se puede comprobar la existencia de diferencias en el estado nutricional de los niños y las niñas que recibieron los servicios y los que no recibieron los servicios. Siendo estos datos claves para la determinación de la efectividad del Programa. Las variables a considerar en este diseño son las utilizadas por el programa para medir el estado nutricional, añadiendo las posibilidades laborales y académicas de las madres beneficiarias. Tratando de llevar a su mínima expresión al sesgo de selección, y que los dos grupos sean lo más semejantes posibles, se deben considerar las variables incluidas en el siguiente cuadro:

Cuadro 25: Variables para el dif en dif

<i>Identificación y estado nutricional</i>	<i>Ámbito social</i>	<i>Ámbito económico</i>
- Identificación beneficiario y hogar	Tipo de pobreza, situación de riesgo Social y riesgo de salud	- Identificación del jefe del grupo familiar (madre o encargado)
- Edad, sexo y servicio asignado		
- Peso al nacer	- Nacionalidad del padre o encargado.	- Escolaridad y ocupación del jefe grupo familiar
- Hijo (a) de madre adolescente	- Tipo de hogar (Mono parental, Bi parental, Bi parental).	- Total ingreso per cápita-hogar
- Peso para Edad (P/E): Sobrepeso, Normal, Riesgo Desnutrición, Desnutrido	- Escolaridad del padre, madre o encargado (a)	- Ingreso salarial mensual per cápita y hogar
- Peso para Talla (P/T): Sobrepeso, Normal, Riesgo Desnutrición, Desnutrido	- Tipo de aseguramiento social	- Cantidad de miembros del hogar que trabajan
- Talla para Edad (T/E): Alto, bajo, retardo en talla	- Cantidad de miembros de la familia	- Cantidad horas laborales por semana (miembro del hogar)
	- Nacionalidad jefe del hogar	- Tipo de contratos laborales
		- Nivel educativo en curso
		- Cantidad horas de estudio semanal

Fuente: Elaboración propia.

Este método sería el más óptimo para establecer las mediciones del impacto del Programa CEN-CINAI, en función de su relativo “acoplamiento” a procesos organizacionales en curso, ya que utilizaría como fundamento la base de datos y estudios actuales (Caracterización del Ambiente Familiar -CAF-); a su vez se considera que está dentro de las posibilidades para implementarse desde la DN CEN-CINAI, siendo esto un elemento de sostenibilidad y aprendizaje organizativo que lo puede potenciar.

Dado que particularmente interesa evaluar el efecto causal del componente de nutrición del Programa sobre algunas variables (de resultado) que se consideran relevantes en relación con la efectividad de la actuación pública. Y considerando que el método de diferencias en diferencias presenta el uso de observaciones hechas en dos momentos diferentes del tiempo, siendo esto particularmente útil en la evaluación de las políticas públicas; la ecuación estaría planteada de la siguiente forma según lo anota Abadie (2005, p. 7):

Se compara el promedio de antes y después para los grupos de tratamiento $[(\bar{Y}_1 / D = 1) - (\bar{Y}_0 / D = 1)]$ y comparación $[(\bar{Y}_1 / D = 0) - (\bar{Y}_0 / D = 0)]$. A partir de ello, la estimación se consigue de la siguiente forma: $[(\bar{Y}_1 | D = 1) - (\bar{Y}_0 | D = 1)] - [(\bar{Y}_1 | D = 0) - (\bar{Y}_0 | D = 0)]$.

La primera diferencia se estima en la variación de la variable de resultado (estado nutricional) para los individuos beneficiarios; este resultado muestra la variación bruta o total registrada (Y) de los individuos que se han beneficiado del programa y la variación registrada en la variable de resultado para los individuos de comparación. La segunda diferencia resulta de la resta de las dos anteriores y es la que permite estimar el efecto promedio producido por el programa sobre los individuos beneficiarios. Permite calcular la variación producida en el estado de nutrición de los beneficiarios debida exclusivamente

al Programa CEN-CINAI, ya que descuenta de la parte referida al efecto de las variables contaminantes.

En la medida que se puedan efectuar observaciones en más de dos momentos, es decir, el uso de series temporales para la realización de las estimaciones bajo el dif en dif, se podrán conseguir resultados más concluyentes sobre el impacto del programa, debido a que se estaría en una medición basada en tendencias de ambos grupos, lo que redundaría en un aumento de validez del método, el tener una robustez mayor en los datos ya que se estarían consignando las tendencias de ambos grupos en la variable de resultado.

Aplicación

Dado que es necesario contar con dos mediciones para dos grupos distintos, para la aplicación de este modelo y considerando el acceso y la calidad de la información existente en la base de datos del CEN-CINAI, se debe considerar la actualización y digitalización de los expedientes físicos de los niños y niñas, tanto del grupo de tratamiento como del grupo de comparación. Para ambos, se deben tomar mediciones en dos tiempos de medición determinados (al ingresar al programa y al momento en que se realiza la segunda evaluación). Para realizar las estimaciones bajo este modelo se puede utilizar el software *Stata*.

Un primer paso consiste en realizar un análisis de datos discretos para conocer el comportamiento de las variables; por ejemplo si ha aumentado, desmejorado o permanecido estado nutricional de niños(as). El comando para realizar este análisis es el de diagrama.

Seguidamente se realiza un test de hipótesis. La prueba de hipótesis consiste en el análisis estadístico de la variación porcentual, en los dos momentos de tiempo, en el estado nutricional de los niños y niñas del grupo de tratamiento contra el grupo de comparación. Lo que dará cuenta de la existencia de diferencias significativas, desde el punto de vista estadístico, entre estado nutricional de las niñas y los niños del grupo de tratamiento y los del grupo comparación, y con ello se presupone la carga (positiva o negativa) del efecto en la participación en el programa.

H_0 : variación porcentual del estado nutricional GT = variación porcentual del estado nutricional GC = Diff = 0
 H_1 : variación porcentual del estado nutricional GT = variación porcentual del estado nutricional GC = Diff \neq 0

Antes de iniciar con el análisis, se debe programar al Stata para el manejo de la base de datos, lo cual se realiza mediante las operaciones a) y b) descrita a continuación.

a) Configuración con datos de panel: "ID" sería la identificación del individuo de estudio, y "T" es el tiempo.

.xtset ID T

b) Estimar la ecuación: se utilizan dos ecuaciones, donde la diferencia entre ellas, es la inclusión de la variable “D”.

xtreg Y D T INTERA, fe

Donde:

- xtreg: comando para estimar la regresión con datos de panel
- $Y_{i,t}$ = estado nutricional del niño en el tiempo t
- T_i = tiempo de medición
- D_i = niño recibe el programa (1), no recibe (0)
- $D_i T_{i,t}$ = variable de interacción (evolución del estado nutricional en el tiempo)
- fe, comando para que se ejecute la ecuación por efecto fijos

c) Para determinar el efecto del programa en el estado nutricional de los niños y niñas que reciben los servicios, considerando dos grupos de individuos (grupo de control y grupo de comparación) y dos mediciones en el tiempo de cada una de las variables, se utiliza la ecuación:

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 D_i + \beta_2 T_{i,t} + \beta_3 D_i T_{i,t} + u_{i,t}$$

Donde:

- $Y_{i,t}$ = estado nutricional del niño o la niña en el tiempo t
- D_i = niña o niño que recibe el programa (1), no recibe (0)
- T_i = tiempo de medición
- $D_i T_{i,t}$ = variable de interacción (evolución del estado nutricional en el tiempo) efecto interacción sobre Y
- α = constante

d) Para determinar el estado nutricional de los niños y niñas, que reciben los servicios del programa considerando dos grupos de individuos (grupo de control y grupo de comparación, en dos mediciones en el tiempo de las variables antropométricas y la variable de interacción (evolución del estado nutricional).

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 D_i + \beta_2 T_{i,t} + \beta_3 D_i T_{i,t} + \beta_4 E_{i,t} + u_{i,t}$$

Donde:

- $Y_{i,t}$ = estado nutricional del niño en el tiempo t
- D_i = niño recibe el programa (1), no recibe (0)
- T = tiempo de medición
- $D_i T_{i,t}$ = variable de interacción (evolución del estado nutricional en el tiempo)
- $E_{i,t}$ = edad en el tiempo
- α = constante

Cuadro 26: Resumen de análisis cuantitativo

	Variables de resultado	Conformación de grupos	Unidades muestrales
<i>Matching</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento y desarrollo de los niños y niñas 	<p>Tratamiento</p> <p>Los grupos de tratamiento son establecidos a lo interno de los beneficiarios del Programa. Por ejemplo: Trata 1: API vrs DAF Trata 2: DAF + Leche vrs API</p> <p>Comparación</p> <p>A-Niños, niñas no beneficiarias que solicitaron ingreso (listas de espera)</p> <p>B- Bases de datos de niñas y niños de los servicios de salud, e INEC.</p>	<p>Niños y niñas que reciben los distintos servicios del programa</p> <p>Niños y niñas que no reciben los servicios que cuentan con las mismas características (edad y sexo) y mediciones de crecimiento y desarrollo</p>
<i>Dif en dif</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estado nutricional de los niños y las niñas - Ingresos de las madres o encargados de éstos - Condiciones laborales y académicas de madres o encargados 	<p>Tratamiento</p> <p>Niños, niñas beneficiarias del programa, madres y encargados de éstos que reciben los servicios</p> <p>Comparación</p> <p>Niños, niñas no beneficiarias del programa, madres y encargados de éstos que solicitaron los servicios pero no son beneficiarios actuales</p>	<p>Niños, niñas beneficiarias Madres o encargados beneficiarios</p> <p>Niñas y niños no beneficiarios que solicitaron ingreso (listas de espera)</p> <p>Madres o encargados no beneficiarios</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.3.5.2 Análisis cualitativo

El Programa CEN-CINAI se caracteriza por la implicancia de diversos actores. Considerando los actores involucrados en la coordinación y gestión para la prestación de los servicios (ejecutores y organización comunitaria), los beneficiarios de éstos (niños y madres o encargados de estos), así como organismos externos que tienen como propósito el apoyo a la niñez o infancia de alguna manera. En coherencia con ello, se plantea una evaluación que incorpore la participación de estos actores y sus percepciones, centrada en el impacto del programa.

Una de las características de la investigación cualitativa es la paradoja de que aunque muchas veces se estudia a pocas personas, la cantidad de información obtenida es muy grande (Álvarez-Gayou, 2005). Es por esto que el marco conceptual y las preguntas que guían la evaluación son cruciales para la conducción del proceso y evitar una oleada inmanejable de información. La recolección de datos es inevitablemente un proceso selectivo, no se puede ni se logra abarcar todo, aunque se piense que es posible y que se está haciendo (Miles y Huberman, 1994).

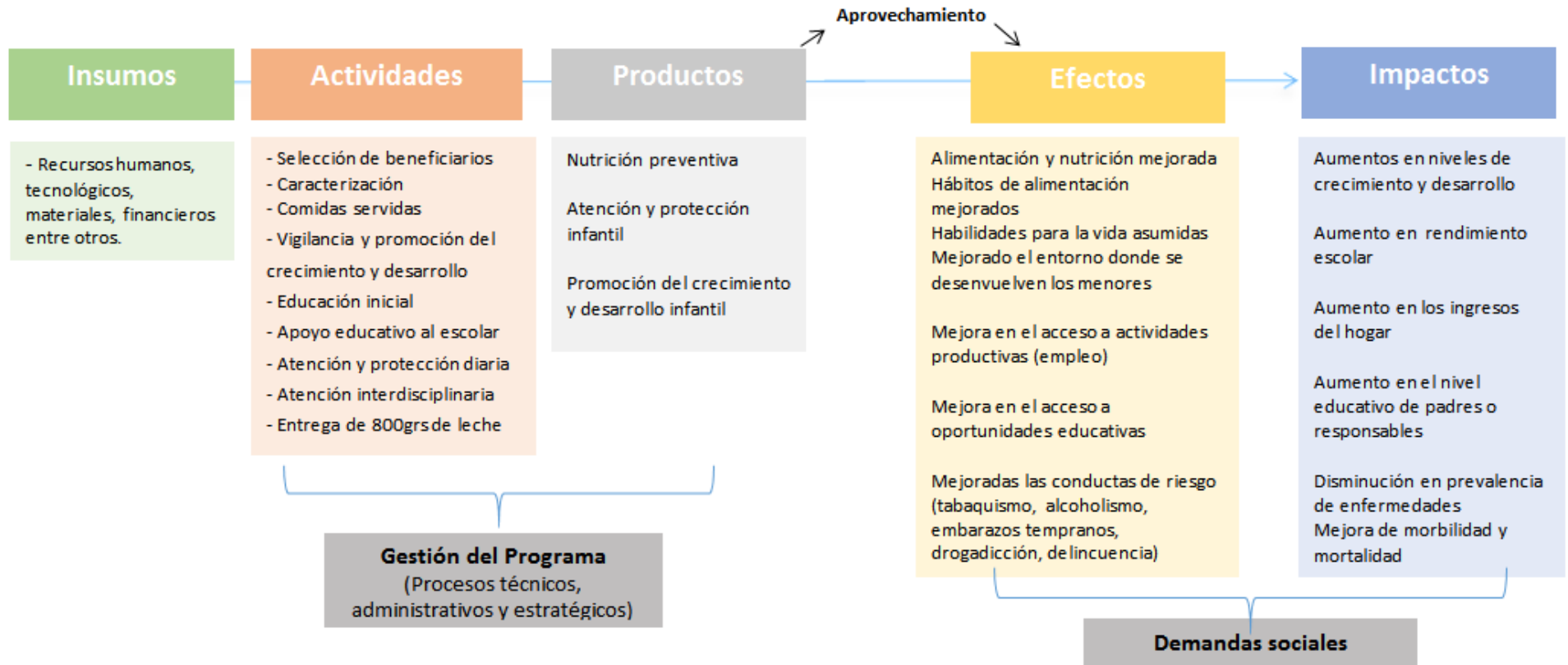
Tal y como se señala en el manual de MIDEPLAN (2016a, p. 47), el factor clave para la utilidad de una evaluación es la medida en que los actores de una intervención pública acepten los resultados de la misma y apoyen la implementación de recomendaciones en forma proactiva. Sobre esto el PNUD (2009, p. 127) señala que la participación de los actores involucrados *“garantiza la credibilidad y apropiación del proceso de evaluación y de los productos, de ahí que resulte en una utilización óptima, para valorar el potencial de utilización de una evaluación.”* Baker (2000, p. 8) menciona que los métodos cualitativos pueden proporcionar información sobre las formas en que los hogares y las comunidades locales perciben un proyecto y cómo se ven afectados por éste.

En este sentido el análisis cualitativo, se visualiza como integrador de los actores de la intervención al proceso de evaluación, en la medida que aporta el acercamiento de los impactos del programa principalmente desde las percepciones de los beneficiarios. Considerando la primera etapa del estudio evaluativo y el interés de que el mismo inicie de un adecuado dimensionamiento de la cadena de resultados del programa, el análisis cualitativo da inicio con la **revisión bibliográfica y el análisis documental**³⁵; tratando de descifrar lo expuesto en la siguiente figura.

Cabe apuntar que esta figura se ha elaborado a partir del análisis documental efectuado en el marco de este TFM, como una primera aproximación al análisis causal del Programa CEN-CINAI que ayude a perfeccionar el diseño de su evaluación de impacto y cualifique la elección de las variables objeto de estudio así como de las relaciones (supuestas) entre ellas.

³⁵ En el apartado siguiente de técnicas e instrumentos se detalla en mayor medida los alcances de lo planteado en esta sección.

Figura 36: Cadena de Resultados de CEN-CINAI³⁶



Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN y DN CEN-CINAI.

³⁶ Esta propuesta constituye un punto de partida para la reconstrucción de la cadena de resultados del Programa en su conjunto, la misma se realiza con fines académicos, misma que se puede complementar con el Anexo 5 Modelo: Provisión de Servicios de Nutrición y Desarrollo Infantil en el Marco del CEN-CINAI.

En la anterior figura, se visualiza un ejemplo de cadena de resultados, esta viene a establecer la estrategia de operación de la intervención, es decir la forma en que se hilvana la construcción de sus recursos e insumos en efectos e impactos. Esta cadena describe gráficamente una serie de relaciones causales, el cómo y por qué la intervención prevé alcanzar los resultados deseados o previstos. Se considera que para la construcción definitiva y validada de la cadena, se deberá examinar al menos los siguientes documentos:

- Ley 8809 y su reglamento.
- Modelo conceptual y estratégico de la DN CEN-CINAI. 2007.
- Evaluación de la satisfacción del cliente y beneficiarios (2011, 2012 y 2013)
- Informe Datos Básicos (2009 al 2013)
- Memorias anuales
- Informes de seguimiento y cumplimiento de metas del PND
- Bases de datos de los distintos servicios
- Evaluación de efectos del estado nutricional (2009 al 2014)
- Informe de evaluación de efectos del desarrollo (2011 al 2014)
- Evaluación de la gestión del Servicio API (2015)
- Manual de normas de los establecimientos CEN-CINAI, 2002
- Norma y Guía para la selección de personas usuarias de los servicios CEN CINAI
- Norma de vigilancia de la salud, el crecimiento y el desarrollo
- Evaluación auditiva, visual y de lenguaje (Pruebas)
- Encuesta Nacional de Hogares 2015 y Censo poblacional 2011

La perspectiva cualitativa, a partir de lo expuesto por Quintana y Montgomery (2006), se centra en la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos particulares como fruto de un proceso histórico de construcción y vista a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, es decir desde una perspectiva interna (subjetiva).

En virtud de ello, este análisis se verá fortalecido con la aplicación de técnicas de investigación, fundamentalmente **entrevistas (en profundidad individuales y grupales)** tanto a los beneficiarios directos de la intervención, actores internos de perfil estratégico-directivo, como a una muestra de actores externos relevantes. Se considera la aplicación de **grupos focales (talleres participativos)** a una muestra de beneficiarios y actores internos de la intervención. Estas dos técnicas estarán en función de:

- i. Articular la teoría del programa con la finalidad de contextualizar la lógica de intervención del CEN-CINAI para lograr sus impactos
- ii. Validar la reconstrucción de la teoría del programa realizada por el equipo evaluador
- iii. Orientar la elaboración de los instrumentos de recopilación de información en el trabajo de campo
- iv. Identificar los impactos del programa a partir de las percepciones de los beneficiarios y clientes
- v. Interpretar los resultados de la evaluación.

Cuadro 27: Resumen de análisis cualitativo

Técnica	Actores	Cant.
Entrevistas individuales (a profundidad)	- Responsables de la dirección nacional y coordinación regional del CEN-CINAI	7
	- Agentes externos de la operación del CEN-CINAI (UNICEF, Patronato Nacional de la Infancia, Fundación PANIAMOR, Estado de la Nación y Universidad de Costa Rica)	7
	- Colaboradores del CEN-CINAI pertenecientes a la sociedad civil (ADEC's)	7
Entrevistas grupales (semi-estructuradas)	- Responsables de la gestión y ejecución del CEN-CINAI (nivel local, al menos contemplando la mitad de las regiones)	9
	- Beneficiarios de la intervención (madres o encargados del cuidado de los niños)	9
Grupos focales	- Responsables de la gestión y ejecución del CEN-CINAI (nivel local)	9
	- Beneficiarios de la intervención (madres o encargados del cuidado de los niños)	9
Observación	- Entre 2 observaciones por cada tipo de servicio	6 aprox

Fuente: Elaboración propia.

4.3.6 Técnicas e instrumentos

A continuación se procederá con la descripción de las técnicas a utilizar en la evaluación. Debido a que la investigación se fundamenta en el diseño de un modelo de evaluación de impacto, se abordarán acá los principales elementos para operacionalizar dicho modelo, es decir las técnicas para su implementación.

4.3.6.1 Revisión bibliográfica y análisis documental.

La revisión bibliográfica y el análisis documental resultan imprescindibles en un proceso de investigación ya que permite delimitar con mayor precisión el objeto de estudio. Ekman (1989) la define como un proceso dinámico que consiste esencialmente en la recogida, clasificación, recuperación y distribución de la información.

Al respecto, Rodríguez y Valdeoriola (2008, p. 19) mencionan que:

Desde un enfoque cuantitativo se suele presentar una extensa revisión bibliográfica (al inicio, para presentar el problema y al final, para comparar y discutir resultados) que pretende describir el objeto de estudio y proporcionar un marco a las preguntas de investigación e hipótesis. En cambio, desde una vertiente cualitativa, la revisión de la literatura adopta una función más comprensiva y mucho menos prescriptiva.

Por lo anterior se considera vital iniciar la evaluación con una primera aproximación al análisis documental, centrándose en desentrañar la “cadena de resultados” del programa CEN-CINAI (Ver figura 36), dado que comprender la lógica causal del programa es de trascendencia para en un estadio posterior propiciar la adecuada identificación y dimensionamiento de los impactos del mismo e interpretación de los resultados de la evaluación.

La revisión y análisis documental debe ser un elemento transversal en todo el proceso evaluativo, teniendo una especial importancia en las etapas iniciales, para alcanzar un conocimiento amplio del Programa CEN-CINAI, sobre todo de la comprensión de los componentes que conducen al logro de dichos efectos e impactos del programa así como en el proceso específico de evaluación de impacto para contextualizar los resultados alcanzados. Los pasos para aplicar esta técnica son:

- Definir claramente el ámbito de la investigación, así como las cuestiones y variables relevantes que se desean estudiar.
- Recopilar las estadísticas disponibles sobre las variables objeto de estudio y, si es posible, analizar su evolución.
- Analizar los estudios anteriores y otra documentación disponible sobre el objeto de estudio.
- Comprobar la información obtenida con otras técnicas de investigación.

El listado de documentos de referencia para esta revisión documental, se ajustan a los señalados con antelación en la página 125.

4.3.6.2 Entrevistas

MIDEPLAN (2012, p. 91) indica que *"en la práctica de la evaluación de intervenciones públicas, las entrevistas, casi siempre forman parte del diseño metodológico y son probablemente la técnica más usada."* Taylor y Bogdan (citado en Osuna y Márquez 2000, p. 101) definen la entrevista como "encuentros reiterados, cara a cara, entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones".

Lo cual reafirma lo dicho por Patton (1980, citado en Kremenichsky: 8) el objetivo de la entrevista es conocer la perspectiva y el marco de referencia a partir del cual las personas organizan su entorno y orientan su comportamiento. Su uso es de suma utilidad si se quiere conocer el punto de vista de las personas, para descubrir motivos, significados, aspiraciones o expectativas que guían su comportamiento (Oviedo, 2015).

Las entrevistas se enmarcan dentro de las técnicas cualitativas y permitirán profundizar, a través del contacto con los distintos actores involucrados sobre aspectos relevantes del Programa CEN-CINAI. En primer lugar se contempla la realización de entrevistas con personas expertas en materia de la niñez y la infancia, en la medida que se pueda tener aportes de los mismos en las preguntas de evaluación definidas para la medición del impacto del programa.

Asimismo se propone la realización de entrevistas con actores internos del Programa, es decir los ejecutores o encargados del mismo. Se espera que estas personas cuenten con conocimiento técnico vinculado a la planificación, ejecución y gestión del Programa. Estos actores refieren principalmente al personal del CEN-CINAI, en sus tres niveles de gestión.

Para estos dos grupos de actores interesa que puedan brindar información acerca de los siguientes aspectos:

- Comprensión de la problemática y teoría de la intervención del programa.
- Detección de relaciones causales dentro de la problemática objeto de estudio.
- Buenas prácticas y lecciones aprendidas del Programa.
- Posibles impactos, directos e indirectos del Programa.
- Factores que impulsan y obstáculos que limitan la generación de impactos.

En última instancia se pretenda dedicar una serie de entrevistas a los usuarios del Programa, considerando dos poblaciones: los niños y niñas y las madres de éstos que reciben los servicios. A fin de disponer de una pluralidad de opiniones se contará con la participación de distintos perfiles de usuario (edad, sexo, ubicación geográfica, entre otros). Estas entrevistas tendrán como principal interés explorar los siguientes puntos:

- Grado de satisfacción y oportunidad con relación al Programa.
- Impactos percibidos, directos e indirectos, generados por el Programa.
- Factores que inciden en la generación de impactos del Programa.
- Debilidades o factores condicionantes percibidos del Programa.
- Naturaleza de los efectos e impactos del Programa.

4.3.6.3 Grupos focales (Talleres participativos)

Son concebidos como una herramienta de investigación colectivista que se desarrolla de manera grupal y se centra en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes, en un espacio de tiempo relativamente corto (entre 2 y 3 horas). La técnica realiza su principal trabajo de búsqueda por medio de la interacción discursiva y el contraste de las opiniones de sus involucrados. (ZIGLA, 2016)

La denominación “focal” viene dada porque centra su atención e interés en un tema específico con el que los participantes tienen relación, en este caso el Programa CEN-CINAI, y en virtud de ello se ciernen cierto pensar y sentir sobre el mismo, ya sea sobre su operación y sus resultados. (Ver anexo 8, comparación entre técnicas grupales)

Los grupos focales se pueden definir como discusiones de grupos de individuos, seleccionados y moderados por los evaluadores en la práctica de la evaluación de intervenciones, que giran alrededor de la temática relacionada con el propósito de la evaluación, abordándolo desde la experiencia y perspectiva personal de los participantes. Al igual que las entrevistas, los grupos focales se basan en los testimonios verbales de los participantes; sin embargo, estos no surgen de preguntas dirigidas del evaluador, sino de la dinámica de la discusión en grupo. El papel del evaluador no es el de un entrevistador, sino el de un moderador que se limita a definir los temas de discusión y dirigir el proceso de la misma. (MIDEPLAN, 2016a, p. 92)

Los grupos focales están dirigidos principalmente a dos tipos de actores. Por un lado a los responsables de la ejecución del programa, donde participen funcionarios que tengan vinculación directa con las labores de dirección, supervisión y operación del programa, como mecanismo para asegurar la presencia de los tres niveles de gestión con los que cuenta el CEN-CINAI. De ellos se espera obtener información sobre:

- Comprensión de la problemática y teoría de la intervención del programa.
- Detección de relaciones causales dentro de la problemática objeto de estudio.
- Buenas prácticas y lecciones aprendidas del Programa.
- Factores que impulsan y obstáculos que limitan la generación de impactos.

Y por otro lado a los beneficiarios de los servicios que brinda el Programa, tanto a los niños y niñas como las madres o encargados de éstos, de ellos se espera que la técnica permita obtener información en línea con lo siguiente:

- Grado de satisfacción y oportunidad con relación al Programa.
- Impactos percibidos, directos e indirectos, generados por el Programa.
- Factores que inciden en la generación de impactos del Programa.
- Debilidades o factores condicionantes percibidos del Programa.

Dentro de ellos se pondrían en marcha varias de las herramientas de producción de información específicamente seleccionadas en función de los objetivos que cada sesión del grupo de discusión tenga. El papel de la persona moderadora, es central para dirigir sutilmente al grupo y plantear las cuestiones deseadas. No debe emitir juicios de valor y ha de adaptar su lenguaje al grupo con que trabaja.

4.3.6.4 Encuesta (cuestionario)

La encuesta consiste en un conjunto de preguntas tipificadas sobre los hechos o aspectos que interesan en el análisis el cual tiene como interés principal establecer tendencias centrales, y la variabilidad de las variables de medición. Su instrumento es el cuestionario, este es una de las herramientas más útiles para la evaluación permite cuantificar y analizar la información con mayor facilidad, al poder tabularla y codificarla. (Osuna y Márquez, 2000)

Los cuestionarios pueden contener, fundamentalmente, preguntas cerradas o abiertas. La decisión de utilizar unas u otras dependerá de la naturaleza del objeto de evaluación y de la necesidad de información que se requiera para su análisis. Las primeras tienen la ventaja de que las respuestas son fáciles de comparar y tabular. El inconveniente es que la información que proporcionan tiene un alcance restringido. Los cuestionarios de preguntas abiertas ofrecen a aquellos que responden la oportunidad de expresar sus ideas sin que se vean obligados a marcar opciones cerradas, y permiten al evaluador profundizar en las contestaciones para indagar lo que realmente opina el encuestado. El problema de este tipo de cuestionario es que su análisis es de mayor dificultad. (Osuna y Márquez, 2000, p. 122)

Igual que en los grupos focales, esta técnica se dirige a principalmente a dos tipos de actores. Por un lado a los responsables de la ejecución del programa, es decir funcionarios que tengan vinculación directa con las labores de dirección, supervisión y operación del programa; y por otro a los beneficiarios de los servicios que brinda el Programa, tanto a los niños y niñas como las madres o encargados de éstos. Para los tipos de actores a los que se dirige la encuesta, interesa que la técnica pueda brindar información acerca de:

Responsables

- Posibles impactos, directos e indirectos del Programa.
- Factores que impulsan y obstáculos que limitan la generación de impactos.
- Buenas prácticas y lecciones aprendidas del Programa.
- Contextualización de los resultados de la evaluación.

Beneficiarios

- Satisfacción y oportunidad con relación al Programa.
- Impactos percibidos, directos e indirectos, generados por el Programa.
- Naturaleza de los efectos e impactos del Programa.
- Contextualización de los resultados de la evaluación.

Según las dimensiones del programa, en cuanto a funcionarios y beneficiarios, las limitaciones de recursos y tiempo, obliga a contemplar una estrategia muestral para la captura de información a partir de la encuesta. Y debido a que esta técnica busca la generalización de la muestra hacia la población, debe ser lo suficientemente representativa.

4.3.6.5 Observación

Es una técnica de orden cualitativo, que permiten acceder, no sólo a discursos explícitos que serán provocados, mediados y determinados en gran medida por la presencia de una persona ajena a su medio social, la persona evaluadora, sino a discursos implícitos, más relevantes de los agentes. La observación es una herramienta útil de recolección de datos cuando el propósito de la evaluación es recopilar datos para normas de referencia y descriptivos, o para documentar actividades, procesos y productos del programa (Morras y Rist, 2009, p. 291)

Tal y como la describe Paino (s/f) es observación aquel procedimiento y/o técnica de información que requiere la percepción deliberada de comportamientos emitidos por una/s persona/s, realizada por un observador entrenado mediante protocolos preparados al efecto que permitan una anotación sistemática, en una situación natural o análoga en la que no se solicitan respuestas. Según Morras y Rist (2009) las observaciones pueden ser estructuradas, no estructuradas y semiestructuradas:

Las observaciones estructuradas determinan antes de la intervención precisamente qué se observará durante cuánto tiempo. Los observadores usualmente utilizan una lista de verificación para contar eventos o casos, o un cronómetro para actividades de tiempo. **Las observaciones no estructuradas** seleccionan el método, dependiendo de la situación, sin ideas preconcebidas o un plan sobre qué observar o durante cuánto tiempo. El observador mira y registra a medida que se desenvuelve la situación.

Las observaciones semiestructuradas se efectúan cuando el evaluador tiene una idea general de qué observa, pero sin un plan específico. El evaluador puede simplemente anotar lo que encuentra interesante, típico, inusual o importante. El evaluador puede ocuparse en la anotación continua sobre transacciones cuando ocurren, o centrarse en acciones específicas. (Morras y Rist, 2009, p. 291)

Dado que la observación permite describir la realidad para analizarla, se debe partir del hecho, sujeto y aspecto que se requiere observar. En este sentido se propone realizar observaciones participantes sobre interacciones de los actores internos y manifestaciones conductuales los beneficiarios del programa, en la medida que se pueda tener interacción con éstos, es decir, cuando sean sujetos de análisis observacional. Para ello será necesario elaborar una guía de observación, así como una lista de comprobación.

Cuadro 28: Pasos para la ejecución de las técnicas

	Entrevistas	Encuestas	Observación
1	Selección de los entrevistados: la muestra es más pequeña que en la encuesta, la significatividad de la información suministrada por la entrevista no depende de la cantidad sino de la calidad de la misma. La selección de la muestra se hace en base a las características del sujeto elegido.	Diseño: se debe tener claro el objetivo de la encuesta y hacer las preguntas de un modo claro. En cuanto al tipo de preguntas, cerradas, abiertas o semiabiertas, es mejor reducir el número de preguntas totalmente abiertas. Es importante no influir sobre el encuestado, no introduciendo cuestiones subjetivas ni opiniones del propio diseñador de la encuesta, y no hacer preguntas complicadas.	Elaboración de una lista de las características y elementos (actividades, procedimientos, materiales, etc.) que van a ser analizados.
2	Planificación de la entrevista: se prepara un esbozo y, posteriormente, se va adaptando el guión en función del resultado de entrevistas previas. Es preferible establecer un acuerdo con el entrevistado sobre el propósito de la entrevista, su duración y el nivel de intimidad de las respuestas.	Muestreo: la muestra debe ser representativa de la población. A veces, el tamaño de la muestra depende en mayor medida de lo que se quiera encuestar que del tamaño poblacional. Habrá que realizar un contraste de hipótesis de la significatividad del modelo utilizado.	Preparación de los escenarios típicos en los que se desarrollan las actividades o conductas a observar. Los escenarios son representaciones de las actividades e interacciones exhibidas por la población objetivo.
3	Selección y formación de los entrevistadores: se requiere un alto grado de profesionalidad y capacidad de comunicación. Es preferible una proximidad sociocultural entre los dos sujetos; asimismo el entrevistador debe conocer el tema sobre el que está entrevistando.	Encuesta piloto: se realiza con la intención de ver cómo funcionará la encuesta sobre toda la muestra, eligiendo una parte de la misma. Puede dar lugar a que se transformen preguntas abiertas en cerradas.	Elección del método de observación, distinguiendo entre: listas de chequeo, registros codificados, informes a posteriori, etc. Determinación del tiempo de muestreo, es decir, duración del muestreo de observaciones.
4	El clima de la entrevista debe ser de respeto: el primer contacto es fundamental. El entrevistador no debe influir sobre la opinión del entrevistado. Es mejor que la conversación se grabe y que la transcripción se revise conjuntamente. Los entrevistadores deben estar identificados, y se deben grabar las entrevistas.	Distribución del cuestionario: puede ser por carta, teléfono, en mano, etc. El coste es la variable fundamental. Los autodistribuidos son baratos pero tienen una baja tasa de respuestas (20%). Por teléfono es más caro pero hay menos cuestionarios no contestados. La gente suele contestar si sabe el valor de la contribución que puede realizar, si se les agradece enviando una carta, etc	Elección de los observadores que, en función de los aspectos a estudiar, pueden ser ajenos e independientes a la realidad a investigar o personas directamente involucradas en ella. Formación de los observadores. Deben conocer por qué se necesita la información y cómo se utilizará.
5	Análisis de los resultados: consiste en comparar e interpretar las respuestas, y encontrar opiniones convergentes y divergentes. También sirve para analizar la coherencia de cada entrevista. El material recogido durante la entrevista debe conservarse de manera confidencial.	Codificar los datos: es fundamental llegar a resultados significativos a partir de los datos que se han recogido. Se debe ser consciente del propósito de la encuesta y de sus limitaciones. Los resultados deben expresarse de manera simple, y en un anexo explicar la metodología estadística.	Realización de las observaciones. Se deben revisar inconsistencias o problemas que puedan existir entre las distintas observaciones. Cuando estén disponibles los datos, prepararlos para su interpretación y análisis.

Fuente: Elaboración propia con base en Osuna y Vélez (2004, p. 31-34)

4.3.7 Estructura del informe de evaluación

En este apartado se seguirá lo contemplado por MIDEPLAN para la presentación de informes de evaluación. En ese sentido se presenta el siguiente cuadro que agrupa los ítems centrales del informe con una breve reseña de sus contenidos.

	Ítem	Contenido
1	Resumen Ejecutivo	Describir una sinopsis concisa del informe, donde se expongan los resultados más destacados
2	Introducción	Describir el ¿Qué? y ¿Para qué? de la evaluación
3	Contexto y origen de la intervención evaluada	Descripción del contexto y problema que dieron origen a la intervención
4	Descripción de la intervención o teoría de la intervención	Descripción sobre la problemática que atiende la intervención, sobre sus objetivos, y la coherencia interna de la misma.
5	Diseño y proceso de la evaluación	Describir los objetivos y principales interrogantes de la evaluación, la metodología utilizada, así como el proceso de su ejecución. Descripción del objeto de la evaluación y las interrogantes y criterios del estudio
6	Hallazgos (o Resultados)	Describir la declaración de hechos encontrados que están basados en el análisis de datos. Esta sección deberá ser desarrollada según las preguntas de evaluación y dentro de éstas, según el nivel de evaluación (Impacto).
7	Conclusiones	Describir el juicio de valor al que se llega con el estudio
8	Recomendaciones	Describir qué acciones emprender o qué decisiones tomar. ¿Quién? debe hacer ¿qué? y ¿cómo?
9	Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas	Describir en qué medida la evaluación contribuye a la generación de nuevo conocimiento
10	Anexos	Incorporación de los instrumentos utilizados, fotografía, gráficos y otras herramientas de apoyo para la evaluación

Fuente: MIDEPLAN (2012, p. 73)

CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este trabajo se han expuesto una serie de datos y hallazgos que emanan de la investigación evaluativa que aquí se presenta, con miras a la realización de una propuesta de diseño de una evaluación de impacto del programa CEN-CINAI. Al no tratarse en sí de la aplicación práctica de esta evaluación, sus conclusiones y recomendaciones no pueden más que orientarse a fortalecer su evaluabilidad o a preparar al programa para ser evaluado, ofreciendo pistas para la mejora técnica del mismo, el fortalecimiento institucional que lo haga posible, y para desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación en el marco del Sistema Nacional de Evaluaciones en general, y en el contexto del Programa CEN-CINAI de manera específica.

Esta lectura conclusiva de la investigación se ha estructurado a partir de los elementos que configuran el núcleo del diseño metodológico de la evaluación, siguiendo el curso del itinerario de su diseño. Se ha realizado un esfuerzo por destacar aquellas que pueden tener mayor resonancia desde una perspectiva o interés institucional, las cuales se presentan sintetizadas al final de este epígrafe, concebidas para aportar a la DN CEN-CINAI un insumo que contribuya a potenciar la posibilidad de acometer una evaluación de esta naturaleza.

Sobre las preguntas de investigación

Se realiza un encuadre desde las propias preguntas que han motivado este trabajo de investigación, las cuales se traen a colación como recordatorio:

1. ¿Es posible diseñar un modelo de evaluación de impacto que permita medir los efectos que tiene el programa CEN-CINAI en la población beneficiaria?

De la revisión bibliográfica realizada sobre las políticas y programas públicos, la evaluación y la evaluación de impactos, se concluye que efectivamente, existen varias alternativas para el diseño de una evaluación de impactos al programa, entre las cuales se ha intentado ofrecer un diseño robusto, contextualizado y apegado a los procesos institucionales que actualmente se despliegan en CEN-CINAI.

En relación con la propia evaluación de impacto se quieren plantear las siguientes apreciaciones, a la luz de la revisión de la literatura que se ha realizado en esta investigación, así como el conocimiento adquirido a partir de ésta:

Las necesidades de información y en consecuencia las preguntas de evaluación así como el planteamiento teórico-metodológico, deben partir del contexto del programa objeto de evaluación, para ello, lo anterior aumenta de validez en la medida que los agentes implicados efectivamente cuenten con la oportunidad de manifestar sus intereses en ellas, esto elevaría la legitimidad de aquellas y las dotaría de mayor sustento en caso de que finalmente se acomete este proceso evaluativo, reconociendo las motivaciones de una evaluación de esta naturaleza en la práctica. debiera adaptarse a ellas.

Las evaluaciones de impacto requieren de gran cantidad de recursos, capacidades y tiempo, coordinación y voluntad política-institucional para su óptima ejecución, sin dejar de lado la información y bases de datos sólidas sobre las variables de resultado de interés en medir, sistemas de información oportunos sobre la implementación del programa e información complementaria.

Al respecto Cohen y Franco (2005) afirman que la evaluación de impacto tiene frutos potenciales que sólo pueden cosecharse en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis a utilizar por tipos de programas, de forma tal que sea posible la comparación entre los resultados – previsiblemente diferentes – de cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe.

Céspedes y Jiménez (2006, p. 119) justifican la evaluación de impacto por sus aportes para conocer si un programa realmente está logrando lo que la sociedad espera, para mejorar su diseño y, cuando se determine que ha sido exitoso, para lograr su sostenimiento gracias al apoyo que la misma sociedad le brindará.

Esta investigación ha tratado de simular este ejercicio de roles y debiera por tanto suponer un insumo de partida, que evidentemente puede ser sujeto de mejoras. No obstante, a la luz de las citas que se han expuesto, se recomienda destinar recursos suficientes así como trabajar para homogenizar unidades de análisis así como los sistemas de información que de ellas se deriven, para un estadio óptimo de la posible evaluación de impacto.

2. ¿Qué técnicas, herramientas y procesos se han de plantear para medir los efectos del Programa CEN-CINAI en la población beneficiaria por medio de una evaluación de impacto?

A partir del amplio análisis documental y la revisión bibliográfica efectuada se ha presentado un importante abanico de alternativas en este sentido para abordar este tipo de evaluaciones (apartado 4). Sobre este se ha fundamentado la elección metodológica por la que se opta en esta investigación, a partir de enfrentarlas al contexto evaluativo del programa CENCINAI. Las técnicas, herramientas y procesos descritos están en función del método de diferencias en diferencias seleccionado como la alternativa más viable para la evaluación.

Este método presenta condiciones específicas en términos metodológicos que posibilitan una medición sólida de los impactos del programa en una doble perspectiva, por un lado los niños y niñas beneficiarias y por otro las madres y responsables de éstos; esta particularidad eleva la utilidad del mismo ante otras opciones, ya que recopila e incorpora un actor que hasta ahora es tomado en cuenta de manera marginal como las posibilidades laborales y académicas de las madres beneficiarias.

Como ya se mencionó, bajo este análisis se puede comprobar la existencia de diferencias en el estado nutricional de los niños y las niñas que recibieron los servicios y los que no recibieron los servicios. Siendo estos datos claves para la determinación de la efectividad del Programa.

Adicionalmente la aplicación del mismo se acopla a los procesos organizacionales actuales, ya que utilizaría como fundamento la base de datos y estudios del CAF para sus propósitos. A su vez se considera que está dentro de las posibilidades para implementarse desde la DN CEN-CINAI, siendo esto un elemento de sostenibilidad y aprendizaje organizativo que lo puede potenciar.

3. ¿Cuáles son los determinantes en términos de requerimientos de información, para establecer un modelo de evaluación de impacto en el Programa CEN-CINAI?

Tal vez la pregunta más determinante para la decisión de realizar una evaluación de impacto. La información, bases de datos y registros administrativos que requiere la evaluación así como otros elementos como el tiempo, recursos, oportunidad y voluntad, suelen ser limitantes para emprender estudios evaluativos de impacto. Sin embargo se ha propuesto una serie de técnicas sensibles a esta limitación con la finalidad de ampliar las posibilidades para ejecutar la evaluación. Siendo aún necesario tomar la decisión de introducir modificaciones al CAF y conformación de grupos (tratamiento y comparación).

Disponer de información para la medición de los impactos en las intervenciones públicas, es una práctica poco difundida en la realidad institucional del sector público costarricense, siendo una de las razones –según esta investigación- que Costa Rica tiene una cultura de productos, básicamente lo que se registran son productos pero no resultados.

En este punto la investigación amerita en una cuestión a resolver; ¿Cuáles son los cambios a nivel micro en las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias se deben considerar en la evaluación del impacto de una intervención pública? por ejemplo en CEN-CINAI, sería interesante conocer los resultados del programa en su rendimiento escolar o colegial, en el acceso a las oportunidades laborales, los hábitos de higiene y prevalencia de enfermedades en la edad adulta o en la propia esperanza de vida. Son estos algunos de los principales ámbitos de cambios relevantes que aporta esta investigación como base para centrar la evaluación de impactos del programa CENCINAI.

Los niños sanos son criados por personas y comunidades, no por el gobierno o por servicios en la primera infancia, pero las políticas públicas y las intervenciones basadas en evidencias pueden hacer una gran diferencia cuando los padres y/o tutores y las comunidades necesitan asistencia. Para señalar necesidades insatisfechas, también es importante notar los impactos potenciales que puedan tener acciones del sector privado, más allá de los efectos de las políticas públicas. Nuevas y creativas estrategias en múltiples frentes representan contribuciones vitales y altamente prometedoras al desarrollo de la comunidad y son capaces de generar mayor rentabilidad durante toda la vida. (Mexicanos primero, 2014, p. 37)

Básicamente, se requiere partir de una base de referencia adecuada. En este sentido disponer de información sobre el programa, los beneficiarios y sus familias, puede resultar corto, siendo importante la información sobre la implementación y otras fuentes de mayor envergadura como Censos o encuestas específicas. Por ejemplo: información de encuestas de hogares, a nivel de los recintos educativos, centros de salud de las comunidades, datos agregados de salud nacional, entre otros. Esta recopilación de información implica altas cuotas de coordinación entre actores institucionales, lo cual en ciertas circunstancias suele presentar un desafío importante para la recolección de datos adecuados y oportunos (Céspedes y Jiménez, 2006, p. 117). Son estos otros ámbitos de mejora que se ofrecen al Programa CEN-CINAI, desde esta investigación, para generar un ámbito propicio para ir desplegando a medio plazo evaluaciones de impacto rigurosas, sea cual sea su enfoque o planteamiento metodológico.

Sin duda la definición de este alcance se encuentra versado por factores de oportunidad y conveniencia, capacidad e interés institucional, pues la disponibilidad de sistemas de seguimiento y monitoreo pertinentes y la propia esfera política configuran en gran medida la toma de decisiones sobre una política de Estado, como debe ser esta que aquí se pretende evaluar, concretada en el programa CENCINAI. En esta línea, serán decisiones supuestas a las voluntades políticas que inexpugnablemente deben pasar por una concepción técnica y presupuestaria a los problemas que enfrenta la infancia.

Sobre la naturaleza y contexto del Programa CEN-CINAI

El Programa CEN-CINAI es una herramienta de combate a la pobreza con una amplia trayectoria y consolidación en Costa Rica; focalizado en brindar una atención integral a un colectivo vulnerable y prioritario como la niñez e infancia; el fin del programa está destinado principalmente a brindar protección y alimentación a sus beneficiarios y de manera incidental a facilitar oportunidades a las madres o encargados de los niños y niñas tanto laborales como académicas. Por tal motivo es esencial situarlo como un mecanismo del Estado para la disminución de la desigualdad social.

En todo el mundo se va consolidando una creciente conciencia de que los primeros años son cruciales para el desarrollo adecuado de cada persona, y que una acción coordinada y vigorosa puede evitar o mitigar buena parte de las desigualdades e injusticias si cada sociedad se dedica, con decisión, al cuidado de sus miembros desde la más temprana edad. (Mexicanos primero, 2014, p. 11)

En referencia al Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia, elaborado por MIDEPLAN (2014c), establece que las posibilidades de bienestar de la población dependen en forma decisiva del desarrollo de niños y niñas en aspectos tales como su situación nutricional y su salud en general, las condiciones sanitarias básicas de las viviendas en que residen, la capacidad económica del hogar, el ambiente educativo y el tipo de familia en la que crecen, pero muy especialmente de las posibilidades de acceso a la educación y sus logros en ese ámbito. Es aquí donde nace el estudio que se ha realizado en esta investigación para (re)construir las teorías del cambio que sustentan al programa CENCINAI como base para identificar su cadena de resultados.

Como se pudo apreciar en los primeros apartados de esta investigación, se ha venido construyendo un importante consenso acerca del hecho de que la pobreza que afecta a los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe es uno de los principales desafíos que enfrenta la región, no solo por sus efectos en el presente sino también por sus consecuencias de larga duración sobre la infancia y sobre un desarrollo integral más igualitario en la sociedad.

Para analizar el alcance esperado de intervenciones como CEN-CINAI, en su componente de nutrición infantil, se verifica, en esta investigación, que los problemas están ligados a la génesis de la pobreza y muchas de las vías para producir la desnutrición pueden ser entendidas como los mecanismos de acción de la pobreza (Galván y Amigo, 2007). A su vez se identificaron autores que asocian con mayor riesgo del niño de presentar retardo en el crecimiento con las condiciones socioeconómicas de las familias, la baja escolaridad de la madre, los bajos ingresos y la falta de servicios sanitarios.

Otros hallazgos de esta investigación apuntan a que aunque la prevalencia de la desnutrición en los países en desarrollo está disminuyendo, sigue siendo un problema importante para muchos niños menores de cinco años. Como las condiciones socio-económicas son los principales determinantes, una solución definitiva para este problema sólo puede contemplarse a largo plazo. Sin embargo, las estrategias a corto plazo deben ser definidas con el fin de aliviar los padecimientos individuales de los niños y su familias, en lo que se podría denominar una suerte de combinación de medidas paliativas y curativas. Comprender el problema y por lo tanto la formulación de los programas de intervención a nivel local sigue siendo un complejo y difícil asunto (Toglet, R. et al. 1992).

En esta línea los aportes de esta investigación evaluativa tratar de arrojar luz sobre lo que en la literatura especializada se denomina “la caja negra de los programas”, y se han tomado como referentes tanto para la selección de las principales variables sobre las que opera la desigualdad y por tanto se erigen en ámbitos de incidencia esperada del Programa CEN-CINAI; como para su integración en la matriz de evaluación como variables que especifican el impacto; y, como base para sustentar un primer esbozo de la cadena de resultados que, en todo caso, debiera contrastarse con los involucrados principales, de llevarse a cabo esta propuesta evaluativa que encierra esta investigación.

Sobre la ejecución e importancia de las evaluaciones de impacto

El análisis documental desplegado en esta investigación pone de relieve que desde el siglo anterior se denota el continuo despliegue, en la región latinoamericana, de una gran variedad de intervenciones públicas destinadas a favorecer la alimentación y adecuada nutrición en la niñez e infancia (Galván y Amigo, 2007); destacando las experiencias de Chile (Programa Nacional de Alimentación Complementaria), Colombia (Programa Familias en Acción), Panamá (Programa de Alimentación Complementaria), Honduras (Programa de Asignación Familiar), Nicaragua (Programa Nacional de Micronutrientes); entre otros. A pesar de la presencia de este tipo de actuaciones públicas, esta investigación identifica que

el interés por realizar estudios evaluativos sistemáticos y rigurosos ha sido marginal. Ante ello, Navarro (2005, p. 9) señala que:

Aunque evaluaciones de impacto de programas sociales se han realizado en América Latina y el Caribe desde hace décadas, este tipo de evaluaciones no han sido aún incorporadas de forma sistemática como una herramienta de la administración pública. Recientemente, la tendencia hacia la implementación del modelo de administración por resultados, la destinación de mayores recursos para implementar programas de reducción de la pobreza, y la permanente necesidad aumentar la eficacia, eficiencia y la sostenibilidad de la inversión pública, han dirigido la atención de académicos, evaluadores y administradores públicos hacia el estudio y uso de métodos de evaluación de impacto como una herramienta esencial en el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas.

Entender la evaluación de impacto como un mecanismo para tomar decisiones que conlleven mayores grados de validez y certeza sobre los resultados en las acciones públicas es comprender que esto repercute en las condiciones de vida de determinados colectivos. La promoción de estudios evaluativos de impacto se convierte en un aliciente en la generación de información sobre la efectividad de los programas tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos a los cuales se destina un presupuesto público, más aun considerando la búsqueda de los gobiernos por garantizar el bienestar de los niños y niñas, por las beneficios en términos de capital social, reducción de la pobreza y desigualdad.

Para ello, se destaca en esta investigación que la participación de los involucrados directamente en la intervención o en el programa (ya sea como ejecutores, titulares de deberes, titulares de derechos o como beneficiarios) durante el inicio de un proceso de evaluación es clave. En general, la participación en el ciclo de programas/ proyectos ha sido señalada por la literatura especializada como uno de los factores que más contribuye al éxito de los mismos. (Faúndez y Weinstein 2014, p. 6)

Son limitados los casos en los que se han implementado diseños de evaluación experimental y cuasi-experimental, que cumplan con los requerimientos básicos de control, de validez interna y externa y de calidad de la información recogida. La revisión de las evaluaciones en ALC muestra gran diversidad de resultados. Ello puede deberse a la heterogeneidad de situaciones que existen en la región, pero también se explican porque no todos los estudios de los cuales proviene esa información tienen igual validez y confiabilidad, dado que los tamaños de sus muestras son disímiles y también lo son los errores muestrales aceptados. Asimismo, muchas muestras no han sido obtenidas siguiendo procedimientos estadísticamente correctos, etc. (Cohen y Franco, 2005, p. 45-48)

Las respuestas a las preguntas: ¿Las condiciones de vida de los beneficiarios han mejorado? ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Por qué? ¿Cómo afectó el programa a los beneficiarios? ¿Los resultados son atribuibles al programa o no?, pueden (y deben) concebirse como propias de las evaluaciones de impactos.

El impacto sólo puede ser detectado mediante la utilización de los modelos disponibles para tales efectos. Sus resultados principales son, en primer lugar, determinar el grado

en que se ha alcanzado el propósito perseguido en un periodo de tiempo dado. Esto es, cuáles son los resultados finales buscados.

Pero, al mismo tiempo, existen resultados no buscados, que pueden ser positivos, tales como el incremento de la participación comunitaria como consecuencia de la implementación de un programa de alimentación escolar, o negativos, como que se incremente la malnutrición (obesidad) como resultado del mismo programa.

La evaluación de impacto permite entonces saber cuál es el grado de éxito relativo del programa y, al mismo tiempo, reformularlo, internalizando los resultados no buscados y positivos y tratando de minimizar aquellos que sean negativos. (Cohen y Franco, 2005, p. 54)

A la luz de la revisión documental de esta investigación, se visualiza que otro de los ámbitos de incidencia y de los instrumentos de estos programas es la forma de cuidado fuera del hogar más común a esta temprana edad ocurre en los centros o jardines de infancia. Estos programas pueden tener efectos positivos en el desarrollo de los niños tanto en el mediano como en el largo plazo en la medida en que ofrezcan servicios de calidad. Una revisión reciente sobre evaluaciones de impacto en países en desarrollo, analizada en esta investigación, encontró que en tres programas distintos los niños pequeños (2 a 3 en relación con los niños de 5 a 6 años) fueron quienes se beneficiaron más de la intervención, quizás por que estuvieron expuestos al programa por un tiempo más largo (Engle et al., 2007).

La pobreza, la mala salud, la nutrición deficiente y la falta de estímulos desde el nacimiento pueden debilitar los fundamentos de la educación, limitando las capacidades de los niños; y se erigen, pues, como otros de los sustentos conceptuales de este tipo de intervenciones, y argumentos justificativos de su pertinencia. Según una estimación, el desarrollo cognitivo de más de 200 millones de niños y niñas menores de 5 años en los países en desarrollo no alcanza todo su potencial. Ejecutar programas de buena calidad para la primera infancia en las comunidades urbanas desfavorecidas es definitivo para la supervivencia, el crecimiento y el aprendizaje de los niños. Esta clase de programas contribuyen al desarrollo cognitivo, social y emocional de los niños pequeños, y promueven la salud, la nutrición y las buenas prácticas de higiene. Así mismo, pueden liberar de sus roles tradicionales a las madres y otras mujeres encargadas del cuidado de los niños, permitiéndoles participar en el ámbito público. (UNICEF, 2012, p. 29)

Condicionantes para evaluar el impacto de CEN-CINAI

De las líneas anteriores y a partir de cuatro categorías expuestas por Blasco y Casado (2009, p. 13-14) en esta investigación evaluativa se ofrecen de manera estructurada una serie de consideraciones con un énfasis crítico para el CEN-CINAI, teniendo en cuenta las pautas para hacer plausible su evaluación de impacto.

1. El programa debe ser estable.

Para poder evaluar los impactos de una intervención pública, es muy conveniente que esta intervención se haya mantenido sin demasiadas variaciones durante cierto tiempo, ya que, de otro modo, resultará difícil determinar sobre cuál de las múltiples versiones del programa deberán estimarse los impactos.]

En el caso de CEN-CINAI, como se mencionó a lo largo del documento, es un programa con una trayectoria de largo aliento. Lo que se considera un factor de peso para plantear su evaluación, y aún más lo es su prolongación en el futuro, no se visualiza que el mismo vaya a sufrir modificaciones sustantivas, y por el contrario se vislumbra un fortalecimiento de la capacidad de gerenciamiento y organizativo a partir de la evaluación de procesos y su la consolidación como ente con un mayor grado de autonomía actualmente en progreso. Situaciones que sin duda alimentan el escenario para plantearse una evaluación de impacto.

2. Es necesario haber descrito una teoría del cambio coherente.

La evaluación de impacto requiere que previamente se hayan identificado los objetivos genuinos de la intervención (de lo contrario, no será posible determinar cuáles son los impactos que deben estimarse) y una teoría del cambio que enlace, de forma mínimamente plausible, las actividades y los productos del programa con los impactos que pretenden lograrse

Sobre este aspecto, conviene rescatar otro de los hallazgos de este trabajo, referido a que la tradición de planificación en el país aunque data desde tiempo atrás, se denotan ciertas carencias en cuanto a la estructuración lógica de las intervenciones públicas, siendo común encontrar o bien la ausencia total de éstas en los documentos formales, o una multiplicidad de documentación por lo general dispersa o no consolidada ni manejada de manera sistemática; esta situación se ensancha en mayor medida cuando se revisa que desde la planificación de las políticas públicas conciba a la evaluación desde las etapas iniciales del ciclo.

El CEN-CINAI no escapa a esta realidad, la información sobre su marco programático se encuentra disponible pero no en un documento único ni formalizado, por lo que se hace necesario en aras de realizar la evaluación se reconstruya la teoría del programa, siendo un elemento que conlleve destinar, recursos y tiempo para esta labor. Aquí se ha realizado un primer esbozo que pretende allanar el camino para facilitar la reflexión colectiva entre los stakeholders impulsando la mejora de la evaluabilidad del programa desde una perspectiva de impactos.

3. Es necesario tener un conocimiento adecuado del proceso de implementación.

El interés por saber si un programa funciona o no suele ir acompañado del interés por saber por qué funciona, motivo por el cual las evaluaciones de impacto a menudo se realizan junto con evaluaciones de la implementación, y suele ser motivo de críticas a las evaluaciones de naturaleza experimental. Pero incluso si nuestro interés se centra estrictamente en medir los impactos de la intervención, es necesario un mínimo conocimiento del proceso de implementación para interpretar los resultados de una evaluación de impacto y transformarlos en recomendaciones de mejora.

Entre las recomendaciones que se derivan de esta investigación evaluativa a este respecto, cabe apuntar la oportunidad de poner en valor las evaluaciones de proceso actualmente en curso, la cual aunque se concentre en un solo servicio, el análisis del marco organizacional que se efectúa en esta evaluación de proceso brinda un marco de referencia ineludible al resto de los servicios que desarrolla el CEN-CINAI. La estrategia de evaluación planteada principalmente en su dimensión cualitativa, intenta de alguna forma capturar información relevante que nutra las valoraciones en este aspecto, incorporando a los propios ejecutores de la intervención como agentes clave del diseño efectivo y contextualizado del ejercicio evaluativo que aquí se propone. La siguiente reflexión puede ser útil para dimensionar más ampliamente esta recomendación:

Los impactos esperados de los programas dependen en gran medida de su buena gestión, desafortunadamente las evaluaciones que incluyan procedimientos que midan resultados, procesos e impactos -en América Latina son limitadas-. Se ha informado que sólo el 10% de los proyectos cuenta con procesos adecuados de evaluación³⁷, por ejemplo en la región centroamericana se han identificado 67 programas de los cuáles una mínima parte cuenta con algún sistema de evaluación³⁸. Esto puede deberse a que los políticos y/o responsables de los programas no están interesados en conocer críticas que demuestren posibles efectos no deseados o efectos menores a los esperados. (Galván y Amigo, 2007, p. 322)

4. Los impactos deben haberse podido producir.

Se ha identificado en esta investigación que son “raras” las intervenciones públicas que producen impactos inmediatos, por lo que es necesario que transcurra cierto tiempo desde la implementación de la intervención antes de poder detectar el impacto. Una de las decisiones a tomar a la hora de diseñar una evaluación de impacto es escoger el momento más adecuado para medir el impacto, ya que es posible que algunos efectos tarden en producirse, tiendan a acumularse o desaparezcan con el tiempo. Esto lo reafirma Baker (2000, p. 18) al mencionar que “otra importante consideración es asegurar que el programa que se evaluará se encuentre en una etapa suficientemente avanzada para ser sometido a una evaluación de impacto”.

Sobre este elemento, la recomendación que amerita es comprender que el Programa CEN-CINAI se destina a la mejora del crecimiento y desarrollo de las niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y por esta característica los efectos e impactos se visualizan, según el criterio experto, entre los 6 y 7 meses de exposición a la intervención, y menor tiempo dependiendo de las condiciones de pobreza y otros determinantes asociados de aquellos (ingresos, acceso agua, seguridad social, entre otros).

5. Otros factores determinantes

³⁷ Repetto F, Sanguinetti J. (2001). Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

³⁸ Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá. Diagnóstico de la situación nutricional y caracterización de programas alimentarios nutricionales dirigidos a niños y niñas de 6-36 meses en Centroamérica y Panamá: Informe final. Guatemala: INCAP; 2005.

Partiendo de que esta materia se encuentra intrínseca en un contexto político-institucional que frecuentemente le impone restricciones, es ineludible contemplar ciertos aspectos a la hora de decidir la evaluación.

La recomendación a este respecto que se deduce de estos hallazgos es dejar transcurrir el tiempo necesario para acometer la evaluación de impacto de CEN-CINAI, así como en la definición del marco temporal que esta pueda contemplar. En primera instancia tener presente que al tomar decisiones sobre diseño, no existe el diseño perfecto; todas las evaluaciones implican compensaciones en términos de tiempo, costo y práctica. Estas compensaciones deben reconocerse proveyendo alguna evaluación de su probable impacto en los resultados y conclusiones (Morras y Rist, 2009, p. 262). Dahler-Larsen (2007, p. 23) señala que:

El hecho de que la evaluación es a menudo recomendada de manera general en nuestra era incluso bajo circunstancias no evaluables es una indicación de que el mundo que nos ocupa ha ganado más confianza en sí mismo. Las ideas dominantes sobre la evaluación de nuestra era no insisten ya en que sea necesario razonar lógicamente el valor de cada una de las evaluaciones. Podemos por tanto hacer la hipótesis de que la evaluación será utilizada en ciertas situaciones en donde la probabilidad de que sea usada instrumentalmente en la mejora de la situación sea baja.

Sobre ello, Moral (2014) plantea de forma más contundente el tema, e indica que existen situaciones en las que la evaluación de impacto no es, ni apropiada, ni factible, o muy costosa, por lo que se lleva a realizar pseudo-evaluaciones de impacto de baja calidad, que emplean métodos estadísticos y econométricos técnicamente deficientes. Aun así, muchos interesados, a distintos niveles, creen que se puede (y se debe) realizar evaluaciones de impacto de manera rutinaria a todos los programas. Paradójicamente, esa insistencia en tratar de realizar evaluaciones de impacto de manera sistemática, puede conducir al resultado no deseado de desperdiciar recursos por tratar de realizar una evaluación de este tipo.

Estas consideraciones debieran tenerse presentes al plantear la evaluación de impacto de CEN-CINAI y concretamente ser consciente de algunas de las ventajas de este tipo de estudios, por ejemplo:

- Permite estimar la magnitud de los resultados y los efectos para diferentes grupos demográficos y regiones o a lo largo del tiempo.
- Da respuesta a algunas de las preguntas más fundamentales del desarrollo: ¿Estamos haciendo algo realmente? ¿Cuáles son los resultados sobre el terreno? ¿Cómo podemos hacer mejor las cosas?
- El análisis y el rigor sistemáticos pueden dar a los administradores y autoridades responsables de las políticas mayor confianza en la toma de decisiones.

Asimismo deben tenerse en cuenta que existen ciertos inconvenientes, tales como:

- Algunos modelos son muy costosos según la magnitud y la complejidad del programa y los datos que haya sido preciso reunir (varias evaluaciones de los efectos realizadas por el Banco Mundial han costado entre US\$200.000 y US\$900.000) y llevan un marco temporal amplio (dos años o más), claramente ello también depende de las variables sobre las cuales se esté investigando y el grado en que generan incidencia sobre la población meta.
- Resulta menos útil cuando las autoridades necesitan la información con rapidez. Es importante considerar acá que en gran medida la esfera política se nutre de resultados y hechos concretos, por lo que el tiempo medido en variables políticas se vuelve un elemento a considerar.
- Es difícil establecer un contrafactual válido.

Una variable que amerita atención en este contexto es la del conocimiento. Se necesitan conocimientos técnicos (estadística, econometría) acerca del diseño de evaluaciones de impacto. Y en la misma línea conocimiento de la aplicación de técnicas de investigación cualitativa y su conjunción en los resultados de la evaluación para tener una aproximación más certera de la realidad con base en la combinación de enfoques cuali-cuanti.

La recomendación que se deduce de estos hallazgos está relacionada con la apuesta en el marco del SINE y de la ANE en Costa Rica, por el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas para el despliegue efectivo de evaluaciones de impacto, conformando unidades especializadas tanto en MIDEPLAN, siendo el órgano responsable, como tejiendo redes entre las unidades administrativas que poseen competencias en las problemáticas que aborda CEN-CINAI.

Otro factor relevante es el tiempo, en este caso tanto de un programa de protección y nutrición infantil, para producir sus impactos, como el propio periodo de análisis de la evaluación. A partir de ello, una revisión de este tipo de programas realizada para América Latina por Galván y Amigo (2007, p. 323) entre 1995 y 2005, destacan que:

En la mayoría de los estudios se ha supuesto que el corto tiempo de exposición a la intervención ha sido una limitante para producir mejorías en el crecimiento; no obstante algunos resultados muestran que aún cuando los niños permanezcan durante largo tiempo, no se alcanzarían reducciones significativas del retardo del crecimiento. Sin embargo experiencias en el corto plazo como el caso de Nicaragua, lograron reducir 5,3% el retardo en el crecimiento después de dos años, atribuido a una excelente operación de transferencias en efectivo y atención de la salud.

La recomendación a este respecto sería que durante la conceptualización de la evaluación de impactos de CEN-CINAI además de contemplar un horizonte temporal adecuado y posible de abarcar para el programa, se contemple un horizonte temporal suficiente para el propio ejercicio evaluativo.

El contexto para la evaluación en Costa Rica

Partiendo de la premisa de que el Estado existe para proporcionar bienestar a sus habitantes, en ese contexto la satisfacción de las necesidades de la sociedad se vuelve el punto neurálgico. La inadecuada canalización de demandas sociales es una constante en las voces generadoras de opinión pública y nos acostumbramos a las pululantes críticas sobre el rendimiento o sobre los objetivos de los servicios públicos, incluidos sus resultados.

Como ponen de relieve los hallazgos de esta investigación evaluativa, la práctica de evaluación en Costa Rica, realizada en el marco del Poder Ejecutivo, presenta un carácter complementario y arraigo con el proceso de planificación, que a su vez interactúa con otros sistemas para configurar la acción estatal o la política pública. Los vínculos entre los procesos de planificación-presupuestación-evaluación son ineludibles.

La evaluación opera como parte importante del proceso de planificación, no se puede concebir de manera segmentada. Es prudente concebir las evaluaciones desde el mismo proceso de planificación, en virtud de un adecuado abordaje y la preparación de las condiciones para llevarla a cabo.

Las intervenciones públicas se diseñan y se ejecutan, algunas terminan, otras son modificadas y muchas otras logran permanecer, casualmente las bases de estas decisiones, en la mayoría de casos no gozan de una racionalidad adecuada, u obedecen al oportunismo o la conveniencia política. El ámbito político juega un rol determinante en el avance, así como dimensión del sistema de evaluación, y esto debe tenerse en cuenta.

Entre las recomendaciones que se derivan de estos referentes contextuales que determinan que la evaluación se desenvuelve en la arena política, deriva la selección del objeto, o lo que es lo mismo, la respuesta a la pregunta ¿Qué evaluar? Evidentemente esta esfera versa sobre una decisión de carácter político, entendiendo que son quienes toman decisiones y por tanto el uso real y potencial de la evaluación se aloja en los gobernantes, en torno a la coyuntura y estrategia eminentemente política que está en la base de su acción pública.

La recomendación se concreta en que no es necesario ni conveniente evaluar todas y cada una de las intervenciones, existentes o emergentes; en cambio se hace necesario medir los resultados e impactos, de aquellas de carácter estratégico, dado un interés social particular, relevancia política estratégica y/o cantidad de recursos institucionales involucrados.

Las bondades de evaluar políticas, planes, programas y proyectos no se limitan a determinar la calidad, la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos. Ello está determinado por una mejora de la gestión de las intervenciones, a través de un proceso analítico, sistemático y riguroso de su diseño, ejecución, resultados e impactos; en este proceso se configura la objetividad de la evaluación, la cual no necesariamente depende de quién la realiza (externa/interna). La independencia de una evaluación va a consistir siempre en ubicarnos en un círculo distinto del que nos encontramos; la objetividad viene dada por el apego a los criterios científicos tanto teóricos como técnicos utilizados. Y es en este contexto en el que se ubica la sistematicidad como clave de bóveda de la evaluación, por

encima incluso de la objetividad, y la necesidad de hacer explícitos los parámetros desde los que evalúa la intervención pública y la tabla axiológica de quiénes las evalúan.

Otra recomendación que surge a modo de corolario de la anterior reflexión, es que la asignación anual de recursos a las políticas y programas públicos en marcha debería realizarse en función de los resultados de las mismas, tratando de consolidar aquellas que resultan más efectivas y de mayor impacto, y de reforzar las que demuestran que sus avances limitados se deben a insuficiencia presupuestaria. Más allá de su incidencia presupuestal, es importante que las recomendaciones de calidad sean tomadas en cuenta por los responsables de políticas y programas para mejorar su diseño y planear mejor su implementación. (Cardozo, 2013)

Los incentivos para las instituciones que aspiran a consolidar esquemas propios de evaluación son escasos; el temor al control y la fiscalización atentan contra el desarrollo de una cultura de evaluación en adecuados términos. La recomendación se concreta por ello en la necesidad de ampliar la perspectiva y comprender la evaluación como una herramienta que permite mejorar el cumplimiento de los fines para los que han sido diseñadas las intervenciones; ajustarlas en función de las necesidades del contexto; mejorar el rendimiento de los recursos públicos asignados para la gestión de las políticas; y generar información de evidencia para la toma de decisiones, de paso aumentar la transparencia y el control de la gestión pública, tanto por parte de las instituciones de control como por los ciudadanos.

Asimismo, los hallazgos de esta investigación evaluativa permiten afirmar que en el proceso de diseño y ejecución de las intervenciones públicas -políticas, planes, programas y proyectos- se carece de un esquema lógico común, que venga a homologarlos en pro de un mayor orden y capacidad de sistematización. Aunado a ello los resultados, productos, efectos e impactos de las intervenciones públicas no se miden para conocer la realidad de cada uno de ellos.

¿Cuál es la base del ciudadano común para emitir un juicio sobre una acción estatal? ¿Están las acciones públicas cumpliendo con sus objetivos? ¿Cuáles son los elementos para medir el éxito y/o el fracaso de esas acciones? La recomendación ligada con estas conclusiones es que los procesos de evaluación de las intervenciones deben orientarse a generar estos y otros insumos para una adecuada información de la ciudadanía y a su vez a la toma de decisiones por parte de los gestores técnicos y agentes políticos, incidiendo así en una mayor transparencia, participación como bases para unas políticas públicas mejor fundamentadas en evidencias y más eficaces.

La información generada por la evaluación es una alternativa que viene a dotar de certidumbre la ejecución de las intervenciones, mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, y propiciar una rendición de cuentas menos fragmentada de las autoridades. Sin duda, la madurez para medir los logros, con base en información legitimada, alejada de los prejuicios o tintes políticos, es la oportunidad que se presenta con

Recomendaciones

A partir de lo expuesto anteriormente, así como desprendido de la investigación, de sus hallazgos y conclusiones, se realizan una serie de recomendaciones puntuales, que van de la mano a las ya establecidas dentro del texto anterior. Las cuales se establecen con la finalidad de promover la implementación de una evaluación de impacto al Programa CENCINAI teniendo en cuenta el marco de acción institucional que lo determina.

Dada esta perspectiva, las recomendaciones se erigen como una orientación a seguir en pro de posibilitar la evaluación de impacto. En cierta medida, estas recomendaciones suponen una lectura de conjunto de las que se han ido presentando a lo largo del epígrafe anterior y pretenden delimitar las líneas de acción de un plan de mejora orientado a facilitar la evaluación de impacto del Programa CENCINAI.

- Revisar y establecer la estructuración lógica del Programa en un documento formal, disponiendo de una cadena de resultados que permita visualizar la hilvanación y secuencia entre sus componentes (insumos, actividades, productos, efectos e impactos)
 - Este proceso debe acometerse ineludiblemente con una muestra de agentes implicados en el Programa.
 - Un insumo a la reflexión colectiva para elaborar esta cadena de resultados la constituye el primer esbozo que se presenta en esta investigación.
- Disponer de un sistema de seguimiento ágil, eficiente y oportuno, así como bases de datos sobre las variables de resultado donde el programa incide:
 - El sistema de información debe orientarse a resultados, tomando como punto de partida las dimensiones sobre las que opera la desigualdad infantil y que se han tomado en esta investigación como variables asociadas a cada una de las preguntas que motivan esta evaluación.
 - Debe garantizarse la disposición de información en cada una de estas dimensiones de manera que se asegure la disposición de los indicadores a ellas asociados.
- Realizar las coordinaciones interinstitucionales requeridas para robustecer las bases de datos existentes del programa, facilitando la complementariedad de información sobre la niñez e infancia en el país.

- Debe complementarse la mejora de los sistemas de seguimiento del Programa con el trabajo interinstitucional necesario para garantizar la disposición de otras fuentes primarias y secundarias, como bases de datos nacionales y encuestas globales, que permitan establecer grupos de comparación y control que posibiliten el despliegue de evaluaciones de impacto que puedan explorar otras aproximaciones metodológicas con el rigor necesario.
- Utilizar la plataforma aportada por el SINE y el contexto de la ANE para la canalización de recursos y capacidades técnicas como medios para asegurar la calidad de la evaluación de impacto del programa. Igualmente esta plataforma puede apoyar la generación de sinergias para la debida consecución de las bases de datos que vengan a robustecer las estimaciones.
- Promover espacios para la evaluación de los efectos e impactos de los componentes del Programa, teniendo en cuenta las características de los beneficiarios a los que se dirige, siendo éstos un actor clave en el engranaje del proceso evaluativo (no únicamente como fuente de información, sino como agente implicado y como tal legitimador del proceso y sus resultados).
- Rendir cuentas y fomentar la transparencia de la gestión pública a partir de los resultados de las evaluaciones que se realicen al programa, lo cual pasa por hacer públicos los resultados de la evaluación, y adecuar los mensajes claves a la mayor cantidad de la audiencia posible
- Se recomienda que esta rendición de cuentas integre al menos los tres grupos de actores que se han mencionado en esta investigación, implicando contenidos, formas de divulgación, medios y recursos de forma específica o personalizada como garantía de una adecuada socialización y comunicación de los resultados que incida en el apropiamiento de los mismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdala, E. (2004). *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*. Oficina Internacional del Trabajo. Montevideo, Uruguay.
- Abdul Latif-Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). (2014) *¿Por qué aleatorizar? La evaluación de programas sociales*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.povertyactionlab.org/es/evaluaci%C3%B3n-de-programas-sociales>
- Aedo, C. (2005). *Evaluación de Impacto*. Serie Manuales N° 47. Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Aguilar, L. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez, F., y Garza, V. (2009). *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa, México, D. F.
- Alfaro, R. y Ramírez, A. (2011). *Institucionalidad pública en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación.
- Althaus, C., Bridgman, P., y Davis, G. (2007). *The Australian Policy Handbook*, 4th edition, Sydney: Allen & Unwin. Citado en: Banco Mundial. (2010). *La formulación de políticas públicas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDE_AS_spanish.pdf
- Álvarez-Gayou, J.L. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Araujo, M. C., López-Boo, F., y Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Arellano, D. (2014). *Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas*. La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública 1° Ed. Distrito Federal. México.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
- (1998). Ley N° 7739 Código de la Niñez y Adolescencia, del 6 de febrero de 1998
- (2010). Ley N° 8809 Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral, del 28 de abril de 2010
- Baker, J. L. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, Manual para profesionales*. Banco Mundial.
- Bamberger, M. (2012). *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*. Notas sobre la evaluación de impacto. InterAction y Rockefeller Foundation. Recuperado de: <http://www.interaction.org/impact-evaluation-notes>
- Berlinski, S., y Schady, N. (2015) *Los primeros años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington

- Bernal, R., y Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de los Andes. Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Ediciones Uniandes.
- Blasco, J., y Casado, D. (2009). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua). Barcelona.
- Bonvecchi, A., Johannsen, J., y Scartascini, C. (2015). *¿Quiénes deciden la política social? economía política de programas sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7065/Quienes_deciden_la_politica_social_Economia_politica_de_programas_sociales_en_America_Latina.pdf
- Britto, F., Pereira M., y Baruj G. (2014). *Evaluación de Programas Públicos: Principales metodologías y experiencias de evaluación de programas en América Latina*. Centro Interdisciplinario de Estudios de Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Buenos Aires, Argentina.
- Bueno, C., y Osuna J.L. (2013). *Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas*. Revista Andamios. Volumen 10, nº 21. Enero-abril, 2013, p. 95-117.
- Bustelo, M. (1999). *Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 9-29.
- (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Defendida con fecha 2001.
- (2007). *La teoría del programa y la evaluación del diseño*. Material didáctico del Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas 2007-2008.
- Caliendo, M. y Kopeinig, S. (2008). *Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching*. Journal of Economic Surveys, Vol. 22, 31-72. Citados en: Mediavilla, M. Estudios de Economía vol. 40 no.1 Santiago jun. 2013. Universitat de València. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52862013000100005&script=sci_arttext
- Campbell, T. y Stanley, J. (1973). *Diseños experimentales y cuasi-experimentales en la investigación social*. Amorrortu editores. Buenos Aires, Argentina.
- Castillo, S. (2007). *Vocabulario de Evaluación Educativa*. Pearson. Madrid.
- Cardozo, M. (2013). *De la evaluación a la reformulación de políticas públicas*. Política y Cultura, núm. 40, pp. 123-149.
- Céspedes, V., y Jiménez, R. (2006). *Pobreza en Costa Rica*. II Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. Academia de Centroamérica. San José.
- Cohen, E., y Franco, R. (2000). *Evaluación de programas sociales*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Grupo Editor Latinoamericano, Colección de estudios políticos y sociales.
- (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Comisión Económica para América Latina. Ed. Siglo XXI y Naciones Unidas.

- Cook, T. y Reichart, Ch. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Trad. Solana, G. Ed. Morata. Madrid.
- Comas, D. (2008). *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*. Instituto de la Juventud. España.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Panorama Social de América Latina y el Caribe: 2013*. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Ed. Cecchini, S. Filgueira, F. Martínez, R., y Rossel C. Naciones Unidas. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cook, T., y Reichardt, Ch. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Ediciones Morata, S.A. Madrid.
- Dahler-Larsen, P. (2007). *¿Debemos evaluarlo todo?: O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura la evaluación*. Información Comercial Española. Revista de economía, nº 836, pp. 93-106.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. 12th Edition. Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Mexicanos primero. (2014). *Los invisibles. Las niñas y los niños de 0 a 6 años: Estado de la Educación en México 2014*. Estado de la educación en México. D.F. México.
- Ekman, E. (1989). *La documentación en investigación educativa*. En: T. Husén; N. Postlethwaite (eds). Enciclopedia Internacional de la Educación (vol. 3, págs. 1482-1485). Barcelona: Vicens-Vives/MEC.
- Engle, P. Black, M. Behrman, J. Cabral de Mello, M. Gertler, P. J., y Kapiriri, L. (2007) *Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world*. The Lancet, 369 (9557), 229-242.
- Faúndez, A y Weinstein. (2014). *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. ONU-MUJERES. México.
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). (2000). Estado Mundial de la Infancia: niñas y niños en un mundo urbano. Naciones Unidas, New York.
- (2012). *Estado Mundial de la Infancia. Niñas y niños en un mundo urbano*. Naciones Unidas, New York.
- (2014). *Innovación en el Aprendizaje para cerrar las brechas*. Centro de Prensa en Costa Rica. Recuperado de: http://www.unicef.org/costarica/media_28120.htm
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). (2016) Ficha Programática del CEN-CINAI 2016. Recuperado de http://fodesaf.go.cr/Programas%20Sociales/programacion_anual.html
- Fundación W.K. Kellog. (1998). *Manual de Evaluación*. Battle Creek, MI. USA
- Galván, M., y Amigo, H. (2007). *Programas destinados a disminuir la desnutrición crónica. Una revisión en América Latina*. Archivos Latinoamericanos de Nutrición. Órgano Oficial de la Sociedad Latinoamericana de Nutrición Vol. 57 Nº 4, 2007. Universidad Autónoma del

Estado de Hidalgo. México, Facultad de Medicina, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
Recuperado de <http://www.scielo.org.ve/pdf/alan/v57n4/art03.pdf>

García, E. (2009). *Metaevaluación de políticas públicas. Una visión desde la Ciencia Política*. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, 49: 127-154.

Gertler, P., Martínez, S., Premand P., Rawlings, L. B., y Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.

Gómez, M. (2002). *La evaluación de servicios y programas sociales: ¿un elemento de control o de transformación de la acción social?* Revista de Servicios Sociales y Política Social. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. núm. 57, pp. 81-93. Recuperado de: <https://lomiquel.files.wordpress.com/2009/02/2002-control-canvi-rssyys.pdf>

Heckman, J. (2004). *Invertir en la Primera Infancia. Importancia del Desarrollo de la Primera Infancia*. Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia. Junta Nacional de Jardines Infantiles. Recuperado de: <http://www.enciclopedia-infantes.com/sites/default/files/dossiers-complets/es/importancia-del-desarrollo-de-la-primera-infancia.pdf>

Heckman, J y Smith, J. (1996). *Experimental and non experimental evaluations*. En Schmid, et al. International HandBook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham, RU.

Hernández, R. Fernández, C., y Baptista, L. (2006). *Metodología de la investigación*. 4ª Edición. McGraw-Hill. México.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2011). Censo Poblacional y de Vivienda 2011. San José, Costa Rica.

-----INEC. (2013). Encuesta Nacional de Hogares. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/enaho/publicaciones/publicac.aspx>

-----INEC. (2014). Encuesta Nacional de Hogares. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/enaho/publicaciones/publicac.aspx>

-----INEC. 2015. Encuesta Nacional de Hogares. Infografía. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/enaho/result/resultados.aspx>

Jalan, J., y Ravallion, M. (2003). *Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching*. Journal of Business and Economic Statistics 21 (1): 19-30.

Kowollik, M. (2014). *Costa Rica carbono neutral: un país pequeño con metas grandes*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Lincoln, S., y Guba, G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Bervely Hills, CA: Sage.

Miles, M. B. y Huberman, A.M. (1994) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*(2a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. En: Fernández, L. (2006). *¿Cómo analizar datos cualitativos?* Institut de Ciències de l'Educació. Universitat de Barcelona. Recuperado de: <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf>

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Coord. Merino, M. Ed. AEVAL. Madrid.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2013). *Política de evaluación de la cooperación internacional*. División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento. Madrid, España
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2012). *Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de Gobierno*. San José, CR: MIDEPLAN
- (2014a) *Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación*. Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación. 2º ed. San José, CR: MIDEPLAN.
- (2014b). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: "Alberto Cañas Escalante"*. San José, CR: MIDEPLAN.
- (2014c). *Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia*. San José, CR: MIDEPLAN.
- (2015). *Proyecciones de la economía costarricense*. Área de Análisis del Desarrollo. San José, CR: MIDEPLAN.
- (2016a) *Manual para la evaluación de intervenciones públicas*. Sin publicar. Área de Evaluación y Seguimiento. San José, CR: MIDEPLAN.
- (2016b) *Guía para la elaboración de políticas públicas*. Área de Análisis del Desarrollo. San José, CR: MIDEPLAN, 2016.
- Ministerio de Salud. (2007). *Modelo conceptual y estratégico del Instituto de Nutrición y Desarrollo Infantil*. San José, CR: MINSA.
- (2009) *Política Nacional para la Niñez y Adolescencia*. San José, CR: MINSA.
- (2011) *Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021*. San José, CR: MINSA.
- (2015) *Política Nacional de Salud*. San José, CR: MINSA.
- Molina, I., y Palmer, E. (2004). *Historia de Costa Rica, breve, actualizada y con ilustraciones*. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Montero, G. *Evaluación, Transparencia y Democracia*. VIII Conferencia Bienal Internacional de la Sociedad Española de Evaluación:. Universidad de Sevilla. Febrero de 2013. Universidad Internacional de Andalucía, 2015.
- Moral, I. (2014a). *Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea*. Colección Documentos de Trabajo nº 6, Serie Guías y Manuales Área Finanzas Públicas. Ed. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Euro-Social).
- (2014b). *Introducción a las técnicas de evaluación de las políticas públicas. Evaluación de impacto*. (Material didáctico, Curso de Técnicas de Evaluación de Impacto de políticas públicas). Instituto de Estudios Fiscales. Programa Euro-Social.
- Morras, L., y Rist, C. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Banco Mundial (BM). Washington, DC: Banco Mundial.
- Murciano, J. (2015). *Evaluación de resultados e impactos*. (Material didáctico). Módulo V: Metaevaluación, Evaluación de resultados e impactos. VIII Máster Iberoamericano de

- Naciones Unidas. (2014). *Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) "Podemos erradicar la pobreza extrema"*. Informe 2014. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, New York.
- Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y Programación de Inversiones. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Navarro, H. King, K. Ortegón, E., y Pacheco, J. (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza: Aplicación metodológica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Osuna, J.L., y Marquez, C. (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla. España.
- Osuna, J. L., y Vélez, C. (2004). *Guía de planificación y evaluación para agentes de desarrollo local*. Servicio de Investigación, Análisis y Evaluación. Diputación de Sevilla. Sevilla Siglo XXI., e Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- Osuna J. L., y Bueno C. (2013). *La evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de la Unión Europea*. Memoria de Encuentro internacional acercando la política económica y la política social, el papel de la evaluación. Universidad Nacional.
- Osuna, J. L., Murciano, J., Vélez, C. (2005). *Programación y evaluación pública: un triángulo complejo*. Ekonomíaz nº 60. Vol 1. Tercer cuatrimestre. 2005.
- Oviedo, S. (2015). *Evaluar la reforma de todos, la reforma para nadie*. Trabajo Fin de Máster. VII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía, Sede la Rábida. Huelva, España.
- Paino, S. (s/f). Tema 6: La observación. Recuperado de: http://www.uhu.es/susana_paino/EP/Tema6.pdf
- Pérez, K. (2013). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar, estudio nacional de Costa Rica*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Naciones Unidas.
- Pomeránz, D. (2014). *Métodos de Evaluación*. Harvard Business School. Recuperado de: http://www.hbs.edu/faculty/Supplemental%20Files/Metodos-de-Evaluacion-de-Impacto_50067.pdf
- Porrini, L. (2015). *Sistemas de Evaluación en América Latina*. (Material didáctico). VIII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía. Sede La Rábida, Huelva. España.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

- 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Edición: A.K.Office Supplies (Nueva York). Recuperado de: http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf
- Quintana, A., y Montgomery, W. (2006). *Psicología: Tópicos de actualidad*. Lima: UNMSM.
- Rawlings, L y Rubio, G. (2006). *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Lecciones desde América Latina, cuadernos de desarrollo humano, 10, México.
- Rodríguez, M. (2012). *Técnicas de Evaluación de Impacto: Propensity Score Matching y Aplicaciones Prácticas con Stata*. Instituto de Estudios Fiscales. Doc. n.o 2/2012
- Rodriguez, J. y Zeballos, M. (2007). *Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos*. Lima: desco, 2007.
- Rodríguez, D. y Valldeoriola J. (2008). *Metodología de La Investigación*. Universidad Abierta de Cataluña.
- Rogers, P. (2012). *Introducción a la evaluación de impacto*. Notas sobre la evaluación de impacto. InterAction y Rockefeller Foundation. Recuperado de: https://www.interaction.org/sites/default/files/3%20-%20Introduction%20to%20Impact%20Evaluation%20-%20Spanish_0_0.pdf
- Rosero, L. (1985). *Determinantes del descenso de la Mortalidad Infantil en Costa Rica*. En: Demografía y epidemiología en Costa Rica. Asociación Demográfica Costarricense. San José, Costa Rica.
- Rossi, P. y Freeman, H. (1989). *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México, D.F.: Trillas.
- Rossi, P., Freeman, H., y Lipsey, M. (1999). *Evaluation. A systematic approach*. Thousand Oaks, Sage. Citado en: De Miguel, M. (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. Universidad de Oviedo. Revista de Investigación Educativa, 2000, Vol. 18, N° 2, págs. 289-317. Recuperado de: <https://digitum.um.es/jspui/bitstream/10201/45400/1/La%20evaluacion%20de%20programas%20sociales.%20Fundamentos%20y%20enfoques%20teoricos.pdf>
- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Fundación Preciado. Colección jurídica, Profesores N° 19. Medellín. Recuperado de: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf
- Santos, M.A. (2003). *Dime cómo evalúas y te diré qué tipo de profesional y de persona eres*. Revista enfoques educacionales, volumen N° 5 (1) – 200370. Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Ed. Sage. Newbury Park.
- Stake. R. E. (2006). *Evaluación Comprensiva y evaluación basada en Estándares*. Ed. GRAO. Colección Crítica y Fundamentos.

- Stockman, R. (2014). *The future of evaluation: prospects and challenges*. Center for Evaluation (CEVAL). Revista de Ciencias Económicas 32-No.1: 2014. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Subirats, J. (2006). *Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*. Revista ANFRA. Universidad Autónoma de Manizales.
- Subirats, J., y Gomà, R. (2002). *Evaluación de Políticas Públicas*. En Planificación y Evaluación en Políticas de Información. Colección UOC la universidad Virtual. Ed Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- Stufflebeam, D., y Shinkfield, A. (1995). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós-MEC.
- Trejos, J. D. (2011). *La pobreza en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. San José.
- U.S. Department of Health and Human Services. (2001). *The program manager's guide to evaluation*. Office of Planning, Research and Evaluation. Administration for Children and Families
- Vallés, J. (2007). *Ciencia política, una introducción*. Ariel, Ciencia Política. 6ª Ed. Recuperado de <http://es.slideshare.net/iciarccv/josep-m-valls-ciencia-politica-una-introduccion>
- Vega, R. y Gómez, C. (2012). *Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas*. En Contribuciones a las Ciencias Sociales, Abril 2012. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/20/
- Vegas, E., y Santibañez, L., (2012). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial y Mayol Ediciones. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/La_promesa_del_desarrollo_en_la_primera_infancia_web.pdf
- Weiss, C. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.
- Zapata, J. (2014). *Cultura de la evaluación y calidad educativa*. Docentes andragónicos. Cultura de la Evaluación. Blog recuperado de: <http://jeanzapata.blogspot.com/2014/11/cultura-de-la-evaluacion.html>
- ZIGLA (2016). *Mapa de Monitoreo y Evaluación de Impacto Social*. Recuperado de: <http://www.mapa.ziglaconsultores.com/content/herramientas-cualitativas>
- Zoritch, B., Roberts, I., y Oakley, A. (2000). *Day care for pre-school children*. Editorial Group: Cochrane Developmental, Psychosocial and Learning Problems Group. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD000564/epdf>

ANEXO 1. ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE COSTA RICA, 2014.

POBLACIÓN			
Población (millones)	4.772	Densidad poblacional	93,4
Menor a 15 años	0,995	Esperanza de Vida	79,5
De 15 años o más	3.776	Hombres	77,1
Tasa de crecimiento natural (2013)	1,08	Mujeres	82,0
ECONÓMICOS			
Producto Interno Bruto		Participación dentro del PIB	
En colones corrientes	29.743.359	Sector Primario	8,6
En colones constantes	2.654.891	Sector Secundario	25,0
Tasa de crecimiento promedio de los últimos 5 años	4,3	Sector Terciario	61,8
PIB per cápita en colones constantes	537.775		
SECTOR FISCAL			
Ingresos como porcentaje del PIB (2014)	14,2	Deuda pública interna (2014)	42,6
Gastos como porcentaje del PIB (2014)	20,1	Deuda pública externa (2014)	14,2
SECTOR EXTERNO			
Tipo de Cambio (colones por dólar) (2013)	499,77	Exportaciones	
Exportaciones FOB (millones dólares)	11.204.3	Tradicionales	11,8
Importaciones CIF (millones dólares)	17.173.6	No Tradicionales	88,2
Saldo de la Cuenta Corriente (millones dólares)	5.969	Importaciones	
Inversión Extranjera Directa (2013) (millones dólares)	2.677	Materias primas y productos intermedios	43,1
		Bienes de consumo	21,2
		Bienes de capital	18,3
		Combustibles y lubricantes	14,1
		Materiales de construcción	3,3
EMPLEO			
Tasa de Desempleo Abierto	8,6	Tasa Neta de Participación	59,5
Urbano	8,5	Tasa de Ocupación	54,4
Rural	8,8	Relación de dependencia económica	1,13
Horas semanales trabajadas en el empleo principal	43,74	Ingreso promedio per cápita por hogar colones corrientes	348,3
		Escolaridad promedio de personas de 15 años y más de edad	8,83
MEDIO AMBIENTE			
Energía eléctrica renovable (2013)	90,0	Población cubierta con agua para consumo humano (2013)	92,2
Producción de desechos sólidos per cápita en el cantón de San José (gr/día) (2012)	1.291	Extensión total de áreas silvestres protegidas (Hectáreas) (2012)	1,332,907
SECTOR SOCIAL			
Coefficiente de Gini per cápita	0,516	Tasa Neta de Escolaridad	
Porcentaje de Hogares Pobres	22,4	Primaria	93,3
Inversión Social como porcentaje del PIB (2013)	22,9	Secundaria	70,0
Salud	6,5	Porcentaje de Analfabetismo	2,4
Protección Social	6,8	Número de mujeres en el parlamento	19 (33,3%)
Educación	7,3		



Fuente. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2015.

ANEXO 2. FICHA CEN-CINAI PND 2015-2018

Programa o proyecto	1.7 Programa de CEN-CINAI
Objetivo	1.7.1 Promover el crecimiento y desarrollo óptimos de niños y niñas desde su gestación hasta los 12 años de edad.

Resultado	Indicador	Línea base	Meta del período 2015-2018 y anual	Estimación presupuestaria en millones de colones, fuente financiera y programa presupuestario	Riesgo	Nombre de la persona responsable e institución ejecutora
1.7.1.1 Promoción del crecimiento y desarrollo en niños y niñas en la modalidad intramuros.	Número de beneficiarios de la estrategia intramuros de CEN-CINAI	Mayo 2014 Intramuros: 20.697 niños y niñas	2015-2018: 6.303 niños y niñas 2015: 1.400 2016: 3.400 2017: 4.900 2018: 6.303	2015-2018 76.587 Gobierno Central 632-00 y OCIS/DESAF 2-632	1. Directrices de restricción del gasto 2. Movilización de recurso humano en condición de interinos	Maria Gabriela Castro Páez. CEN-CINAI
1.7.1.2 Promoción del crecimiento y desarrollo en niños y niñas en la modalidad extramuros implementada	Número de beneficiarios de la estrategia extramuros de CEN-CINAI	Mayo 2014: 3.000 niños y niñas	2015-2018 18.000 niños y niñas 2015: 4.000 2016: 9.000 2017: 14.000 2018: 18.000	2015-2018 15.047 Gobierno Central 632-00 y de OCIS/DESAF 2-632	1. Limitaciones geográficas y económicas para acceder a los servicios que brinda CEN-CINAI.	Maria Gabriela Castro Páez. CEN-CINAI
1.7.1.3. Salud nutricional de niños y niñas beneficiarias de CEN-CINAI mejorado.	Porcentaje de niños y niñas con malnutrición que mejoran su estado nutricional.	2013: 29% de niños y niñas que mejoraron su estado nutricional	2015-2018 6% 2015: 1% 2016: 2% 2017: 4% 2018: 6%	2015-2018 15.669 Gobierno Central 632-00 y de OCIS/DESAF 2-632	1. Limitaciones en la coordinación interinstitucional e intersectorial	Maria Gabriela Castro Páez. CEN-CINAI
1.7.1.4 Comunidades indígenas con proceso de acompañamiento a familias en la crianza de los niños y niñas implementado con enfoque intercultural participativo	Número de comunidades indígenas con proceso de acompañamiento	0	2015-2018: 20 2016: 5 2017: 10 2018: 20	2015-2018 40 Gobierno Central 632-00 y de OCIS/DESAF 2-632	1. Disponibilidad de espacios físicos para la atención. 2. Disponibilidad de traductores culturales.	Maria Gabriela Castro Páez. CEN-CINAI

ANEXO 3. INSTRUMENTO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

	DIRECCIÓN NACIONAL CEN-CINAI ACTUALIZACIÓN INSTRUMENTO DE SELECCIÓN DE CLIENTES	
No. Expediente Familiar	Dirección	
	Teléfono	

Datos Generales del Grupo Familiar			
Tipo de Hogar	Area de Atracción	Ingresos Familiares	Pobreza
1. Mono-Parental con Jefe Mujer <input type="checkbox"/>	Familia Vive:	Total Ingresos: _____	1. Extrema Pobreza <input type="checkbox"/>
2. Bi-Parental con Hombre Proveedor <input type="checkbox"/> y cónyuge ama de casa	1. Intramuros <input type="checkbox"/>	Total Miembros: _____	2. Pobreza Básica <input type="checkbox"/>
3. Bi-Parental con Doble Proveedor <input type="checkbox"/>	2. Extramuros <input type="checkbox"/>	Ingreso Per-cápita: _____	3. Vulnerable <input type="checkbox"/>
4. Ninguna de la anteriores <input type="checkbox"/>			4. No Pobre <input type="checkbox"/>

[illegible][illegible]

Criterios para la valoración de las características familiares			
		Puntaje obtenido	
Ambiente Socio económico	Ingresos Familiares	Puntaje	
	Extrema Pobreza	40	(Máximo 40)
	Pobreza	30	
	Tipo de Hogar		
	Monoparental con jefe femenina	10	
			(Máximo 10)
Ambiente Educativo	Nivel Educativo del Jefe	Puntaje	Puntaje obtenido
	Primaria completa o menos	5	
	Secundaria incompleta	3	(Máximo 40)
	Secundaria completa o más	1	
	Nivel Educativo de la Madre o encargado (Si no es el jefe de hogar)	Puntaje	
	Primaria completa o menos	5	
	Secundaria incompleta	3	(Máximo 40)
	Secundaria completa o más	1	
	Asistencia Escolar	Puntaje	
	Al menos un miembro de 7 a 17 años que no asiste a la educación regular	10	
			(Máximo 10)
	Logro Educativo	Puntaje	
Estado Nutricional	Al menos un miembro de 9 a 17 años que asiste a la educación regular con rezago mayor a dos años	10	
			(Máximo 10)
	Estado Nutricional menores 7 años	Puntaje	
	Con desnutrición, retardo en talla o delgadez	10	
	Con Riesgo a desnutrición o baja talla	8	
	Con sobrepeso u obesidad	5	
	Normal	1	
Puntaje Total Obtenido			
Prioridad			
Rangos de Prioridad			
Prioridad 1	Adolescentes gestantes o en periodo de lactancia		
Prioridad 2	Niño o niña con madre adolescente		
Prioridad 3	30 puntos o más		
Prioridad 2	de 20 a 29 puntos		
Prioridad 3	19 o menos puntos		

Datos de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia																									
#	Nombre	Afro- descendiente		Indígena		Niña ó Adolescente		Estado Fisiológico		Control Prenatal		Embarazo Alto Riesgo		Estado Conyugal						Servicio Solicitado (*)			Servicio Asignado (*)		
		0	1	0	1	0	1	1	2	0	1	0	1	1	2	3	4	5	6	0: No	1: Sí	0: No	1: Sí		
		No	Si	No	Si	No	Si	Gestante	Periodo Lactancia	No	Si	No	Si	Unión Libre	Casada	Separada	Divorciada	Viuda	Soltera	Comidas Servidas	Leche	Ninguno	Comidas Servidas	Leche	Ninguno

Aspectos a considerar en el criterio técnico		
Característica	Criterio de Prioridad	Lo encontrado
Tipo de Hogar		
Monoparental con jefe mujer	✓✓✓	
Biparental con hombre proveedor y cónyugue ama de casa	✓✓	
Otros tipos de hogar	✓	
Ingresos Familiares		
Vulnerabilidad	✓✓	
Capacidad de Consumo		
Hogar sin ingreso habitual	✓✓✓	
Hogar con sólo un ingreso habitual	✓✓	
Hogar con más de un ingreso habitual	✓	
Actividad del Jefe		
Pensionado RNC, estudiante u oficios domésticos en su hogar	✓✓✓	
Desocupado	✓✓✓	
Trabajo por cuenta propia	✓✓	
Otras Actividades	✓	
Aseguramiento del Jefe		
No Tiene	✓✓✓	
Por el Estado	✓✓✓	
Voluntario	✓✓	
Otro tipo de aseguramiento	✓	
Mujeres G/PL		
Niña ó Adolescente	✓✓✓	
Sin Control Prenatal	✓✓✓	
Embarazo de Alto Riesgo	✓✓✓	
Condiciones al Nacer		
Bajo Peso	✓✓✓	
Pre-Término	✓✓✓	
Características de la persona que cuida al niño (a)		
Sin Cuidador	✓✓✓	
Menor de edad ó adulto mayor	✓✓✓	
Primaria Completa ó Menos	✓✓✓	
Con Discapacidad	✓✓✓	
Otros Riesgos		
Otras: CCSS, IMAS o similares.	✓✓✓	
Limitaciones por discapacidad o rezago en el desarrollo	✓✓✓	
Hijo de Adolescente Madre	✓✓✓	
Alcoholismo ó Drogadicción	✓✓✓	
Violencia Intrafamiliar	✓✓✓	
Familia con más de un niño(a) con rezago en el desarrollo, desnutrición ó en riesgo de desnutrición.	✓✓✓	
Familia con más de una mujer en embarazo de alto riesgo o sin control prenatal	✓✓✓	

Anexo 4. Modelo: Provisión de Servicios de Nutrición y Desarrollo Infantil en el Marco del CEN-CINAI



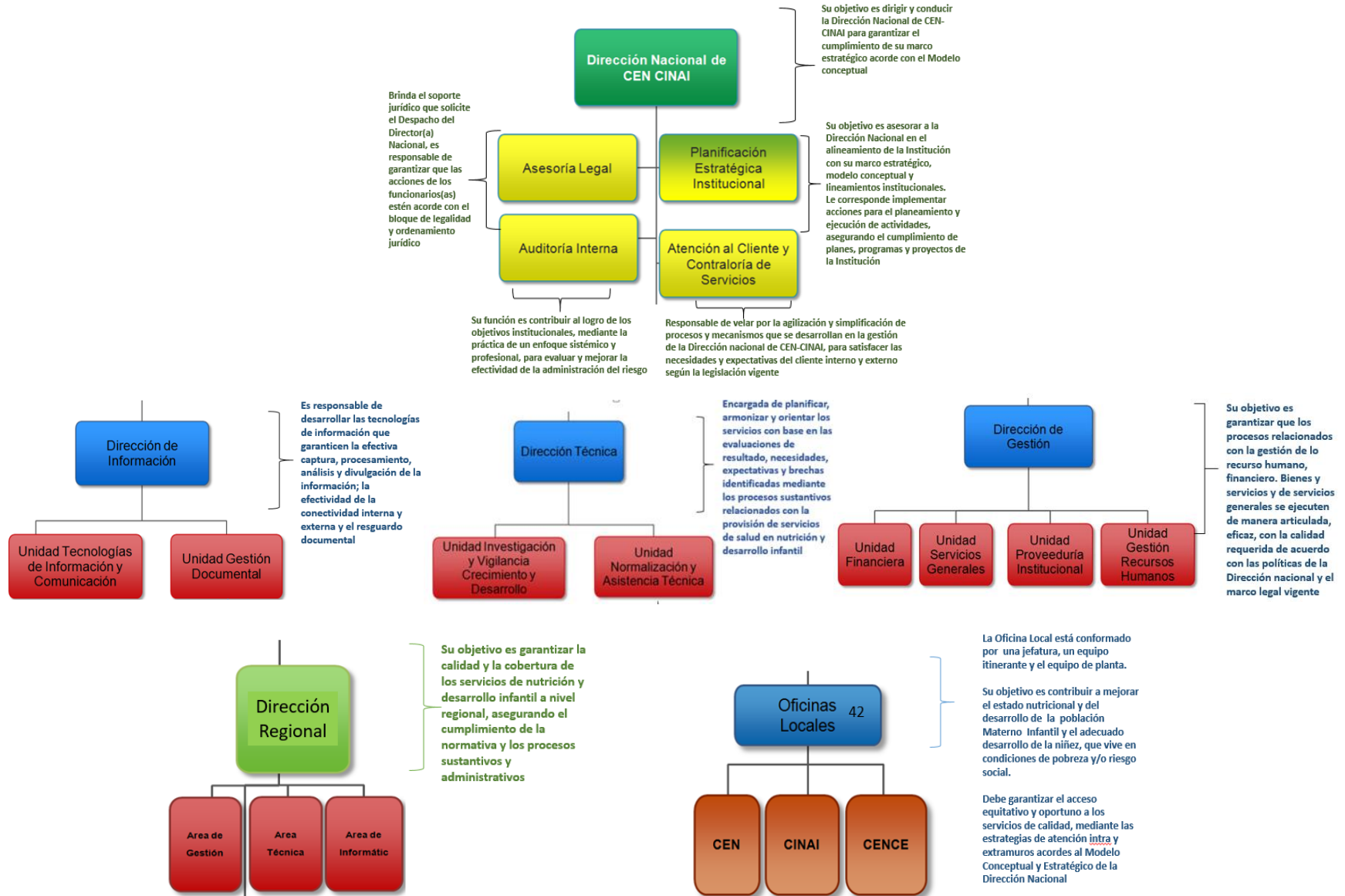
Fuente: DN CEN-CINAI, 2015

Anexo 5. Relación entre tipo de evaluación, momento y finalidad.

TIPO DE EVALUACIÓN	MOMENTO	FINALIDAD
ANÁLISIS DE LA REALIDAD	Antes	Sirve para conocer el contexto social sobre el que va a ser aplicado el programa.
DIAGNÓSTICO ("necesidades")	Antes	Se utiliza para conocer las necesidades o los problemas de la ciudadanía en relación a un tema concreto.
DISEÑO o CONCEPTUALIZACIÓN	Antes	Nos permite conocer la adecuación del programa de intervención social a las necesidades de la población.
EVALUABILIDAD	Antes	Determina las posibilidades de evaluar el programa que se va a realizar.
COBERTURA	Antes	Permite conocer si el programa puede llegar de verdad a la población objeto del mismo.
IMPLEMENTACIÓN, MONITORIZACIÓN Y SEGUIMIENTO	Durante	Proporciona la información para saber cómo estamos aplicando el programa. No confundir con los Estudios de Seguimiento, ni tampoco con el registro de información para la gestión del programa
PROCESOS	Durante	Describe de qué manera, con qué medios y con qué resultados (relativos a la aplicación) se está desarrollando el programa.
PERSONAL	Durante y después	Permite constar el rendimiento del equipo y sus diferentes profesionales y especialmente establecer si la calificación es adecuada. Se trata de una tipo de evaluación muy delicada que puede interferir con aspectos laborales.
RESULTADOS	Después	Sistematiza los logros obtenidos en el programa en relación a los objetivos del mismo.
IMPACTO	Después	Permite saber qué efectos/consecuencias ha tenido la intervención social (programa) sobre el contexto social intervenido.
ECONÓMICA	Después	Se trata de medir el coste/beneficio (evaluación monetaria de los efectos del programa), el coste/efectividad (casi imposible) y el coste/utilidad (exige categorías preestablecidas de utilidad)

Fuente: Comas (2008, p. 52)

Anexo 6. Organigrama de la DN CEN-CINAI



Anexo 7. Reseña del marco normativo para la evaluación en CR

Norma	Artículos y contenido
Constitución Política de la República de Costa Rica (2000)	11.-Administración Pública estará sometida a la evaluación de resultados y rendición de cuentas.
Ley 5525 de Planificación Nacional (1974)	2.-Función de evaluar los resultados de la ejecución de planes, política, y programas.
Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001)	4.- Establece la conciliación entre el presupuesto con el plan operativo institucional y su vinculación con prioridades establecidas en el PND. 52.- Informes a la CGR: Remisión de informes sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas. 55.- y 56.- Resultados e informes de evaluación: MIDEPLAN y Hacienda, sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos y metas del PND.
Decreto Ejecutivo 23323-PLAN Reglamento General de MIDEPLAN (1994)	3.- Corresponde a MIDEPLAN la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias y prioridades del Gobierno. 4.-c) Coordinar, evaluar y dar seguimiento a programas y políticas. g) Promover evaluación y renovación de los servicios del Estado. 11.- Funciones del AES
Decreto Ejecutivo 32988-MP-MH-PLAN Reglamento a la Ley 8131 (2006)	Sección VII “evaluación de la ejecución presupuestaria” Definición de metodologías, tipos, plazos, gradualidad y destinatarios de informes de evaluación.
Decreto Ejecutivo 35755-PLAN Sistema Nacional de Evaluación (SINE) (2010)	7.- c) La disponibilidad de información del SyE sobre la ejecución de intervenciones públicas. d) Emitir y asesorar sobre estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público. 10.- Las actividades de MIDEPLAN: a) Retroalimentar sobre resultados de evaluaciones realizadas. c) Difundir los principales resultados de las evaluaciones del PND. d) Evaluar intervenciones públicas de importancia gubernamental.
Reglamento a la Ley 5525 37735-PLAN (2013)	7.- j) “dirigir y coordinar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo”

Anexo 8. Comparación entre las técnicas grupales

	Grupos focales	Paneles de expertos	Técnica Delphi	Talleres de participación estratégica	Mapa de impactos
Duración	Un día (2-5 horas)	De 3-6 meses	De 1-6 meses	Un día (2-5 horas)	No determinada
Número de participantes	De 6 a 8 por grupo (puede haber más de un grupo)	De 6 a 12 personas	No determinado	De 10 a 40 personas	No más de 8 a 10, un individuo por acción del proyecto y con el mismo nivel jerárquico
Tipo de participantes	Pueden ser agentes clave y/o expertos	"Expertos" en la materia objeto del programa	"Expertos" en la materia objeto del programa	Agentes clave locales	Gestores y responsables del programa
Dinámica	Análisis y discusión "cara a cara" resaltando las divergencias más que las convergencias	Trabajo de cada experto y una reunión de todos cada mes. Al final del proceso se elabora un informe final con propuestas	No hacen falta reuniones: se envían cuestionarios sucesivos a expertos por correo (electrónico) hasta que se llega a conclusiones finales	Análisis y discusión "cara a cara" resaltando las divergencias más que las convergencias	El grupo se reúne varias veces, se analizan y ponderan los impactos, y se obtiene un listado de descriptores
Utilidad principal	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación

Fuente: Osuna y Vélez (2004, p. 37)